

HDI
HL 1R1Y 9


HARVARDIANAE
ACADEMIAE
SIGILLVM
CHRISTO
ET
ECCLESIAE
VE
RI
TAS

Изданіе кн. П. Д. Долгорукова и кн. Д. И. Шаховскаго.
при участіи редакціи газеты „ПРАВО".



Мелкая земская единица.

въ 1902—1903 г.г.

Сборникъ статей.

ВЫПУСКЪ ВТОРОЙ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Спб. акц. общ. печатн. и писчебум. дѣла „Слово". Ул. Жуковскаго, 21.
1903.

2

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Мелкая земская единица въ условіяхъ русской жизни.

Трудно отрицать тѣ крупныя завоеванія, которыя сдѣлала въ послѣднее время идея мелкой земской единицы. Живо заинтересованными ею нынѣ оказываются уже весьма широкіе круги русскаго общества, еще недавно совершенно къ ней равнодушные. Кадры противниковъ мелкой земской единицы—по мѣрѣ выясненія вопроса о ней — замѣтно порѣдѣли, ряды же сторонниковъ ея быстро возросли. Въ эти ряды стали теперь не только тѣ, которые до послѣдняго времени нисколько не интересовались вопросомъ или колебались, не рѣшаясь принять по отношенію къ нему опредѣленной позиціи; въ настоящее время мы часто находимъ тутъ—что несравненно важнѣе—и прежнихъ, недавнихъ еще, нынѣ переубѣдившихся противниковъ ея. И можно не безъ основанія утверждать, что никогда еще наше общественное мнѣніе не было въ такой мѣрѣ расположено къ воспріятію идеи мелкой земской единицы. Но трудно, конечно, ожидать, чтобы это общественное мнѣніе окончательно сложилось, сформировалось и выкристаллизовалось съ надлежащей категоричностью и повелительной опредѣленностью, пока въ вопросѣ имѣются на лицо столь существенныя неясности, что возникаютъ часто недоразумѣнія и разногласія даже между людьми, вообще, принципіально единомыслящими. Въ тѣхъ горячихъ спорахъ, которые велись и ведутся въ печати и общественныхъ собраніяхъ по этому вопросу, легко при нѣкоторомъ вниманіи замѣтить, какъ часто спорящіе не могутъ придти къ соглашенію только потому, что имъ неясенъ самый предметъ спора, являющійся въ ихъ представленіи какимъ то неопредѣленнымъ, безформеннымъ, туманнымъ пятномъ. Иные результаты, конечно, получились бы, если бы споръ перенесенъ былъ на единственно плодотворную конкретную почву, если бы спорящіе имѣли передъ собою реальный образъ мелкой земской единицы. Но представить себѣ образъ учрежденія невозможно,

пока не установлены, по крайней мѣрѣ, основныя черты его организаціи. Организація же учрежденія въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ его функцій; функціи прежде всего обусловливаются цѣлями и задачами учрежденія; наконецъ эти цѣли и задачи опредѣляются тѣми потребностями, которыя данное учрежденіе призвано удовлетворять, слѣдовательно, въ конечномъ итогѣ—тѣми причинами, которыми это учрежденіе вызвано къ жизни. Для того, слѣдовательно, чтобы вопросъ о мелкой земской единицѣ получилъ надлежащее всестороннее освѣщеніе, которое устранило бы недоразумѣнія и тѣмъ самымъ подвинуло бы его къ окончательному рѣшенію, слѣдовало бы выяснить прежде всего тѣ многообразныя и сложныя причины, которыми обусловлена необходимость въ мелкой земской единицѣ, тѣ многоразличныя культурныя, общественныя и экономическія потребности, которыя она призвана удовлетворить. Когда такимъ образомъ сами собою опредѣлятся ея цѣли и задачи, то вмѣстѣ съ тѣмъ исчезнетъ почва для тѣхъ недоразумѣній, которыя возбуждаетъ теперь вопросъ о ея функціяхъ. Послѣ того уже, сравнительно, не трудно было бы проэктировать раціональную и цѣлесообразную ея организацію.

Эту программу, если не цѣликомъ, то въ большей ея части, намъ и предстоитъ выполнить на предлежащихъ страницахъ, имѣющихъ посильно содѣйствовать устраненію, по крайней мѣрѣ, наиболѣе важныхъ и существенныхъ неясностей, отягощающихъ вопросъ о мелкой земской единицѣ. Остановившись прежде всего, соотвѣтственно сказанному, на причинахъ, вызвавшихъ необходимость въ ней, мы начнемъ съ выясненія того, въ какой мѣрѣ эта необходимость обусловливается интересами различныхъ общественныхъ слоевъ, группъ и классовъ сельскаго населенія.

I.

Вопросъ о мелкой земской единицѣ имѣетъ уже свою довольно продолжительную и богатую содержаніемъ исторію, начало которой, какъ извѣстно, относится еще ко времени выработки редакціонными комиссіями основаній крестьянской реформы. Намъ, впрочемъ, нѣтъ нужды останавливаться на деталяхъ той замѣчательной эволюціи, которую вопросъ этотъ претерпѣлъ въ теченіе сорока лѣтъ, отдѣляющихъ насъ отъ освободительной эпохи: читатели имѣли уже возможность обстоятельно ознакомиться съ нею въ предыдущемъ томѣ сборника. Для нашей цѣли достаточно будетъ напомнить о діаметрально противуположномъ характерѣ, отличающемъ конечную стадію развитія вопроса отъ его начальной стадіи. То, что прежде въ значительной мѣрѣ было объектомъ крѣпостническихъ вожделѣній, нынѣ стало предметомъ пожеланій,

несомнѣнно, прогрессивныхъ и благожелательныхъ народу элементовъ русскаго общества. Прежде, правда, рѣчь шла о всесословной волости, тогда какъ теперь дѣло идетъ о всесословной или даже безсословной мелкой земской единицѣ. И различіе тутъ, конечно, не только въ словахъ и названіяхъ. Перемѣна терминологіи вполнѣ соотвѣтствуетъ нѣкоторому измѣненію элементовъ, входящихъ въ составъ выражаемыхъ ею понятій, именно, нѣкоторому ограниченію функцій предполагаемаго учрежденія: прежде рѣчь шла объ административно-хозяйственной, даже съ судебными функціями, теперь же—о чисто *земской* единицѣ. Но въ существѣ, въ основномъ и главномъ, рѣчь и прежде, и теперь идетъ объ одномъ и томъ же: *о мелкой территоріальной единицѣ мѣстнаго управленія, къ участію въ которомъ призвано было бы все мѣстное населеніе независимо отъ его сословныхъ подраздѣленій.* И если тѣмъ не менѣе, при неизмѣнности существа дѣла, въ конечномъ итогѣ истекшаго сорокалѣтія отношеніе къ нему прогрессивныхъ и ретроградныхъ элементовъ русскаго общества измѣнилось такъ рѣзко, что они помѣнялись ролями, то это произошло и не могло произойти иначе, какъ только въ силу серьезныхъ и глубокихъ причинъ, коренными образомъ измѣнившихъ условія мѣстной русской жизни. Сорокъ лѣтъ, конечно, не могли пройти безслѣдно. На мѣстахъ произошло серьезное перераспредѣленіе общественныхъ силъ; на ряду со старыми, изъ которыхъ однѣ потеряли въ своемъ удѣльномъ вѣсѣ, а другія—значительно выиграли, появились новыя, потребовавшія себѣ подобающаго мѣста; соотвѣтственно, какъ мы сейчасъ увидимъ, измѣнился существенно и характеръ тѣхъ интересовъ, которымъ призванъ служить новый органъ мѣстнаго управленія.

Извѣстны тѣ основанія, въ силу которыхъ освобожденное отъ крѣпостной зависимости крестьянство изолировано было въ особой сословной волости. Обособленное крестьянское самоуправленіе создано было первоначально исключительно въ цѣляхъ огражденія крестьянъ, впредь до окончательнаго завершенія эмансипаціи, отъ тѣхъ патримоніальныхъ вожделѣній, осуществить которыя помѣщики думали и стремились именно при посредствѣ всесословной волости. Редакціонныя комиссіи настолько боялись вліянія помѣщиковъ на крестьянъ, что даже особенно старались такъ опредѣлить территорію волостей, чтобы онѣ не совпадали съ помѣщичьими вотчинами. „Вообще,—замѣчаетъ г. Страховскій въ предыдущемъ томѣ сборника (с. с. 249, 250 [1])—для правильнаго пониманія выработаннаго редакціонными комиссіями крестьянскаго общественнаго устройства необходимо усвоить себѣ мысль, проходящую какъ красная

[1]) Стр. 284 по 2 изд.

нить черезъ всѣ труды комиссій, что это общественное устройство направлено было противъ помѣщиковъ и преслѣдовало лишь временныя цѣли эмансипаціи, не разрѣшая и даже не предрѣшая вопроса о коренныхъ постоянныхъ формахъ сельскаго общественнаго устройства.“ Если съ завершеніемъ эмансипаціи исчезла цѣль, которой до поры, до времени имѣла служить сословная изолированность, то съ другой стороны, говоря словами сенатора Г. А. Евреинова, „послѣдовавшія за освобожденіемъ крестьянъ реформы—земская и воинская повинности, отмѣна подушной подати и выяснившіеся результаты выкупной операціи,—давали полную возможность направить законодательную дѣятельность въ сторону гражданской и политической равноправности крестьянъ съ остальнымъ населеніемъ“[1]), слѣдовательно, и уничтоженія крестьянскаго сословнаго общественнаго устройства. Но съ теченіемъ времени направленіе нашего законодательства радикально измѣнилось, „возобладала,—по выраженію того же автора,—сословно-полицейская тенденція“ и потерявшей было всякую цѣлесообразность крестьянской сословной организаціи поставлена была новая цѣль—служить базисомъ для того зданія, которое возведено было законодательствомъ конца 80 и начала 90-хъ годовъ прошлаго вѣка, именно, положеніемъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ и т. д. Характеризуя законодательство этого періода, г. Евреиновъ, между прочимъ, говоритъ: „законы о крестьянахъ 1889 года, по намѣренію ихъ составителей, преслѣдовали цѣль прямо противуположную освободительной реформѣ 19 февраля 1861 года,—они возстановляли *зависимость крестьянъ, въ силу ихъ сословнаго происхожденія, отъ помѣстнаго дворянства, которому, въ лицѣ назначаемыхъ изъ потомственныхъ дворянъ земскихъ начальниковъ, предоставлено попечительство надъ крестьянскимъ населеніемъ* (курсивъ автора). Положеніе 1889 года установляетъ далѣе для крестьянъ слѣдующее ограниченіе правъ, до извѣстной степени аналогичное съ существованіемъ для крѣпостныхъ крестьянъ воспрещеніемъ приносить жалобы на помѣщиковъ..... Учредительные законы Имперіи ограничиваютъ произволъ исполнительной власти, предоставляя каждому лицу или учрежденію право обжалованія Сенату всякаго распоряженія центральнаго правительства или губернскихъ властей, нарушающаго ихъ права, на законѣ основанныя..... Положеніе 12 іюня 1889 года лишаетъ крестьянъ этой существенной гарантіи правового порядка, объявляя *постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій окончательными и подлежащими немедлен-*

---

[1]) *Г. А. Евреиновъ*: „Крестьянскій вопросъ въ его современной постановкѣ“, СПБ., 1903 г.

ному исполненію (курсивъ автора). Наконецъ, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года *лишаетъ крестьянъ принадлежавшаго имъ по положенію 1864 года равноправнаго съ другими сословіями представительства въ мѣстномъ управленіи* (курсивъ автора), постановляя, что гласные отъ крестьянъ въ земскихъ собраніяхъ назначаются правительствомъ. Отсюда видно, насколько узаконенія эти расширяютъ предѣлы соціальной и политической неполноправности крестьянъ противъ тѣхъ ограниченій, которыя въ положеніи 19 февраля 1861 г. имѣли только временный характеръ для первоначальныхъ фазисовъ реформы, которая своей окончательной цѣлью ставила приведеніе сельскаго населенія къ полной равноправности съ другими сословіями. Наскоро приспособленныя для этой цѣли учрежденія составители узаконеній 1889 г. обращали притомъ въ *постоянные органы управленія крестьянами*" [1]) (курсивъ автора). Рано или поздно крестьянство должно было не только почувствовать, но и уразумѣть всѣ для него отсюда вытекающія невыгодныя послѣдствія. Оно ощутило эти послѣдствія прежде всего на своемъ тощемъ карманѣ: на него всей своей огромной тяжестью пало бремя мірскихъ (волостныхъ и сельскихъ) повинностей, масса которыхъ обыкновенно въ 2—3 раза превышаетъ сумму земскихъ сборовъ, уступая только казеннымъ платежамъ. Превращеніе крестьянскаго волостного (и сельскаго) управленія въ низшую инстанцію общаго управленія, въ фискально-полицейскую канцелярію явилось превосходнымъ средствомъ для удовлетворенія исключительно за крестьянскій счетъ не только государственныхъ потребностей, но и мѣстныхъ общесословныхъ нуждъ.

„Значеніе волостной организаціи для всѣхъ сословій, живущихъ въ раіонѣ волости,—скажемъ мы словами доклада Херсонской губернской управы,—несомнѣнно: волостная полиція (и даже сельская) обязана охранять, поскольку она въ силахъ это дѣлать, порядокъ и благочиніе и принимать мѣры къ охраненію имущественныхъ интересовъ не только однихъ крестьянъ, но и всѣхъ живущихъ въ волости, къ какому бы они сословію ни принадлежали; волостныя правленія исполняютъ порученія всѣхъ вѣдомствъ, относящіяся ко всѣмъ, опять таки, жителямъ волости, волостные судьи, содержимые исключительно на крестьянскія средства, вѣдаютъ въ предѣлахъ своей компетенціи дѣла, возникающія изъ отношеній другихъ сословій волости; общая полиція (урядники), квартирное содержаніе которой отнесено на волостныя средства, также служитъ интересамъ всѣхъ сословій". Само собою очевидно также, что не одни только крестьяне пользуются содержимыми и испра-

---

[1]) Ibid, стр. 48—49.

вляемыми за мірской счетъ проселочными дорогами, прудами, колодцами, сельскими училищами, пожарными обозами, церквами, сельскими и волостными фельдшерами и т. п. Обратившись же къ офиціальнымъ свѣдѣніямъ о распредѣленіи мірскихъ расходовъ [1]), мы увидимъ, что изъ 61.603,953 р., составлявшихъ общую сумму мірскихъ расходовъ въ 1894 году, было израсходовано (въ круглыхъ цыфрахъ) на:

1) Содержаніе волостн. и сельск. управленія	19.975,500[2])	р.	или	32,4°/о.
2) Пути сообщенія	6.322,200	„	„	10,2°/о.
3) Охраненіе безопасности и пожарная часть	3.969,200[3])	„	„	6,4°/о.
4) Религіозныя потребности	5.580,800[4])	„	„	9,1°/о.
5) Народное образованіе	5.227,600[5])	„	„	8,5°/о.
6) Благотвор. и врачебн. части . . .	1.539,000	„	„	2,6°/о.
7) Хлѣбозапасн. магазины	1.663,300	„	„	2,7°/о.
8) Уплата долговъ	1.381,100	„	„	2,2°/о.
9) Сельскохозяйственные расходы . . .	13.080,800[6])	„	„	21,2°/о.
10) Разные	2.864,400	„	„	4,7°/о.

Въ виду сказаннаго выше, мы не сдѣлаемъ грубой ошибки, признавъ расходы, перечисленные въ первыхъ шести пунктахъ, цѣликомъ служащими интересамъ всего мѣстнаго населенія, а перечисленные въ послѣдующихъ трехъ пунктахъ—служащими интересамъ однихъ только несущихъ мірскія повинности сельскихъ обществъ. Если мы даже присоединимъ къ послѣдней группѣ расходовъ неопредѣленные „разные", то и въ такомъ случаѣ окажется, что изъ общей суммы мірскихъ расходовъ на удовлетвореніе собственно крестьянскихъ нуждъ уходитъ только 30,8°/о, остальные же 69,2°/о мірскихъ денегъ идутъ на общественныя нужды.

---

[1]) „Россія въ концѣ XIX в." подъ ред. В. И. Ковалевскаго, СПБ., 1900 г., стр. 789.

[2]) Въ томъ числѣ 14,104 тыс. р. на вознагражденіе личнаго состава волостн. и сельской администраціи, остальное—на постройку и ремонтъ общест. зданій и мелкіе расходы.

[3]) Изъ этой суммы болѣе 3/4 на вознагражденіе сотскихъ, десятскихъ и сельскихъ караульщиковъ.

[4]) Главнымъ образомъ постройка и ремонтъ церквей и содержаніе церковныхъ старостъ и сторожей.

[5]) Содержаніе школъ, отопленіе и освѣщеніе ихъ и т. д.

[6]) Около 4/5 на наемъ пастуховъ; изъ остальной суммы около 1/2 на аренду и покупку сельскими обществами земли; затѣмъ — уничтоженіе вредныхъ животныхъ, наемъ полевыхъ и лѣсныхъ сторожей и т. д.

Почти то же отношеніе даютъ болѣе детальныя данныя, напримѣръ, относительно Саратовской губ.

Вотъ расчетъ, дѣлаемый г. Семеновымъ [1]) для 1896 года. Израсходовано:

На удовлетвореніе нуждъ однихъ только членовъ сельск. обществъ	784,719 р.	или 28,9%.
На нужды общесословныя	1.926,159 „	„ 71,1%.

Есть, однако, мѣстности на Руси, гдѣ интересующее насъ явленіе выражено еще болѣе рѣзко. Такъ, въ Полтавской губ. [2]) въ 1900 году изъ общей суммы денежныхъ мірскихъ сборовъ 818,896 р. израсходовано на нужды:

Членовъ сельскихъ обществъ	56,134 р.	или 6,7%.
Общесословныя	762,762 „	„ 93,3%.

Тутъ всѣ мірскіе сборы чуть ли не цѣликомъ уходятъ на общесословныя нужды!

А вѣдь, кромѣ денежныхъ мірскихъ расходовъ, о которыхъ у насъ до сихъ поръ шла рѣчь, нужно еще принять въ расчетъ огромное количество повинностей, отбываемыхъ натурою: дорожную, этапную, надводную и т. д. Какую крупную надбавку это составитъ, можно судить по тому, что въ той же, напр., Полтавской губ. сельское населеніе, сверхъ указанныхъ денежныхъ мірскихъ расходовъ въ суммѣ 818.916 руб., отбываетъ еще натурою повинностей на сумму 547.599 руб.

Если бы несправедливое возложеніе исключительно на крестьянскія плечи непосильнаго бремени мірскихъ расходовъ явилось даже единственнымъ результатомъ сословнаго волостного устройства, то и въ такомъ случаѣ у начавшей ясно сознавать свои интересы деревни было бы вполнѣ достаточное основаніе тяготиться этимъ устройствомъ, слѣдовательно и жаждать такой организаціи мѣстнаго управленія, при которой общесословныя нужды удовлетворялись бы на общесословныя же средства. Но у нея имѣется еще не мало другихъ не менѣе вѣскихъ основаній для того, чтобы рваться вонъ изъ тисковъ своего сословно-бюрократическаго строя. Невозможно отрицать огромный культурный ростъ пореформенной деревни, наличность котораго и дала намъ право только что признать ее „начавшей ясно сознавать свои интересы“. Она во всѣхъ

[1]) *М. Семеновъ.* „О мірскихъ расходахъ въ Саратовск. губ.“ въ № 9 „Саратовск. Земск. Недѣля“ за 1902 г.

[2]) „Статистическ. ежегодн. Полтавск. губ. земства на 1902 г.“, Полтава, 1902 г., стр. 194—195.

смыслахъ далеко уже не та, какой была сорокъ лѣтъ тому назадъ. На смѣну старому крѣпостному поколѣнію, съ его идеалами и традиціями, выступило на историческую арену новое, выросшее при существенно иныхъ условіяхъ. Это не только поколѣніе, не знавшее крѣпостныхъ узъ; что гораздо важнѣе—это поколѣніе, прошедшее уже черезъ земство, черезъ судъ присяжныхъ, черезъ всеобщую воинскую повинность, наконецъ, частью „выварившееся въ фабричномъ котлѣ". Еще въ 1884 году смоленскіе статистики установили знаменательный фактъ улучшенія сельскохозяйственной техники подъ вліяніемъ бывшихъ фабричныхъ рабочихъ, возвратившихся къ землѣ во время промышленныхъ кризисовъ: не одинъ плугъ въ Вяземскомъ уѣздѣ обязанъ своимъ появленіемъ тому, что бывшіе фабричные, отвыкнувъ отъ обращенія съ первобытной сохой, сочли за лучшее замѣнить ее болѣе усовершенствованнымъ орудіемъ [1]). Само собою разумѣется, что „выварившіеся въ фабричномъ котлѣ" крестьяне, временно или навсегда возвращаясь къ землѣ, приносятъ съ собою не только новыя усовершенствованныя земледѣльческія орудія, но и новыя усовершенствованныя понятія. Съ ними въ деревню приходитъ „городское" міровоззрѣніе, стоящее въ коренномъ противорѣчіи съ ея сословно-бюрократическимъ строемъ, и съ обусловленными имъ безправностью и приниженностью крестьянства. Рѣзко антагонистичны этому строю и тѣ впечатлѣнія, которыя нынѣ дѣйствующее крестьянское поколѣніе выносило и выноситъ изъ своего участія въ земствѣ (особенно прежнемъ), въ судѣ присяжныхъ, въ отбытіи всеобщей воинской повинности. Выступая въ этихъ трехъ важнѣйшихъ областяхъ совмѣстно и наряду съ другими сословіями, оно не только значительно выросло въ собственномъ сознаніи, но и сверхъ того—имѣло неоднократно случай познать наглядно, на опытѣ огромную выгоду солидарной общесословной работы. Кому же деревня особенно, даже болѣе всего обязана своимъ культурнымъ ростомъ, пробужденіемъ своей критической и творческой мысли, такъ это земской школѣ.

По показанію такого авторитетнаго свидѣтеля, какимъ является въ данномъ случаѣ г. Щербина, лицу, не знавшему раньше деревни, трудно даже представить себѣ тѣ измѣненія, какія за послѣднія двадцать лѣтъ произошли въ умственныхъ потребностяхъ крестьянства. „Знанія средняго деревенскаго человѣка замѣтно увеличились количественно и качественно, и собственно сельская школа или, точнѣе, народное образованіе играло въ этомъ отношеніи если не единственную, то во всякомъ случаѣ преобладающую роль. Это

---

[1]) „Сборн. статист. свѣдѣн. по Смоленск. губ." т. I, Вяземск. уѣзд. вып. II Москва, 1886 г. стр. 25.

всюду отчетливо сказывается въ деревнѣ—и въ общественной ея жизни, и въ семьѣ и въ костюмѣ или обстановкѣ или вообще на людяхъ и на ихъ дѣятельности. Взгляните на совершенно незнакомый вамъ сельскій сходъ—и вы сразу отличите грамотную молодежь отъ неграмотной. Внѣшній видъ, манера держать себя съ другими, *несомнѣнное сознаніе собственнаго человѣческаго достоинства* замѣтно отличаютъ грамотнаго человѣка между неграмотными сверстниками. Особенно рѣзко выдѣляются молодые крестьяне, окончившіе земскую школу. Говоритъ человѣкъ, прошедшій школу, сдержанно и толково; при сношеніи съ начальствомъ у него не замѣчается напускного раболѣпства и обидной приниженности“ [1]). На Руси сформировался уже довольно значительный слой сельской чисто-крестьянской интеллигенціи. Мы видимъ выдающихся представителей ея въ земскихъ собраніяхъ, въ уѣздныхъ комитетахъ; изъ ея среды вербуются сотни членовъ крестьянскихъ сельскохозяйственныхъ обществъ и кружковъ, тысячи крестьянъ корреспондентовъ земской текущей статистики, десятки тысячъ крестьянъ подписчиковъ на газеты и журналы и т. д. На ряду съ безспорно темной, безпомощной, инертной массой, современное крестьянское поколѣніе владѣетъ уже крупнымъ запасомъ просвѣщенныхъ живыхъ и дѣятельныхъ силъ, идеалы и запросы которыхъ далеко превзошли тѣсные предѣлы даннаго волостного и сельскаго устройства. Это—силы, которыя по самому существу своему не могутъ не искать себѣ широкого общественнаго приложенія. На сколько неудержимо, можно сказать, стихійно ихъ стремленіе къ общественной дѣятельности, можно судить по тому, что онѣ нерѣдко умудряются реализировать его даже при настоящихъ рѣшительно для того неблагопріятныхъ условіяхъ сельской жизни. Въ Ярославской губерніи, напр., въ деревняхъ во многихъ мѣстахъ „зарождается правильно организованная благотворительная дѣятельность, выражающаяся въ устройствѣ въ селахъ благотворительныхъ обществъ съ богадѣльнями для престарѣлыхъ увѣчныхъ; на жертвы мѣстнаго населенія и на помощь отъ проживающихъ въ столицахъ отходчиковъ все чаще и чаще устраиваются училища и учреждаются библіотеки и читальни [2])“. Въ этомъ же смыслѣ, какъ яркое проявленіе энергичной самодѣятельности накопленныхъ уже крестьянствомъ просвѣщенныхъ силъ, заслуживаетъ вниманія Золотовская волость, Камышинскаго уѣзда, Саратовской губерніи. Вотъ свѣдѣнія, сообщаемыя ея старшиной, камышинскимъ уѣзднымъ гласнымъ крестья-

---

[1]) „Матеріалы по народному образованію въ Воронежской губ.“ Ворон., 1899 г. стр. VI.

[2]) *М. С. Кропотовъ*: „Крестьянство Ярославской губ. и его податныя силы. Экономич. очеркъ. Ярославль, 1900 г., стр. 52.

ниномъ В. И. Гусевымъ въ его докладѣ камышинскому уѣздному комитету [1]). Въ 1895 году золотовскій волостной сходъ организовалъ покупку на волостныя средства земледѣльческихъ машинъ и орудій для раздачи крестьянамъ по заготовительной цѣнѣ и на льготныхъ условіяхъ. Съ тѣхъ поръ роздано уже болѣе 350 плуговъ, много какъ и вѣялокъ, такъ что въ общемъ оборотъ волостного склада достигъ уже почтенной цифры въ 700 р. Въ 1898 году учрежденъ волостной капиталъ въ 4200 р. на покупку ткацкихъ станковъ и принадлежностей къ нимъ и на наемъ учителей для обученія крестьянъ тканью сорпинки, теперь въ волости работаетъ уже болѣе 800 станковъ. Въ 1897 году учрежденъ волостной капиталъ въ 4000 рубл. на постройку образуемыхъ школьныхъ зданій. Построено уже шесть зданій по плану, составленному особой комиссіей. Кромѣ того, въ предѣлахъ волости всѣ расходы на школьное дѣло (до 3500 р.) отнесены на волостной счетъ, такъ что сельскія общества на это дѣло никакихъ расходовъ не несутъ. Золотовскою волостью организована также покупка усовершенствованныхъ кожаныхъ насосовъ для раздачи ихъ сельскимъ обществамъ по заготовительной цѣнѣ и на льготныхъ условіяхъ. Наконецъ, ею практикуется выдача изъ особаго капитала пособій нуждающимся въ томъ погорѣльцамъ. Словомъ, въ Золотовской волости усиліями самого крестьянства, главнымъ образомъ, конечно, наиболѣе интеллигентной и активной части, въ извѣстной мѣрѣ разрѣшены уже отдѣльныя задачи, которыя ставятся мелкой земской единицѣ, — конечно, разрѣшены въ тѣхъ узкихъ предѣлахъ, въ какихъ они въ лучшемъ случаѣ допускаются рамками даннаго сословно-бюрократическаго строя деревни. И Золотовская волость не такое уже рѣзкое исключеніе, какъ можно было бы думать. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ она даже превзойдена селомъ Пречистой Каменкой, Новоторжск. у., Тверск. губ. „Это село, представляющее центръ волости,—писалъ о немъ два года назадъ корреспондентъ „Спб. Вѣд.“—имѣетъ у себя: волостной банкъ, ссудо-сберегательное товарищество, складъ сѣмянъ, земледѣльческихъ орудій и машинъ, вольное пожарное общество, безплатную библіотеку, читальню, попечительство о бѣдныхъ, домъ для разумныхъ развлеченій, въ которомъ будутъ помѣщаться: чайная, читальня, залъ для спектаклей, концертовъ и народныхъ чтеній съ туманными картинами“. И всѣ эти учрежденія „созданы, поддерживаются, организуются *самимъ населеніемъ волости*, и, въ частности, села Пречистой Каменки, по *собственному его почину, его собственными средствами*“. Такъ, домъ для разумныхъ развлеченій возникъ по инициативѣ и желанію самихъ крестьянъ, которые

---

[1]) № 10 „Саратовск. земск. недѣли“ за 1902 г.

„собрали между собою средства, построили среди села большое зданіе, прилично, хотя и просто обставили его, купили волшебный фонарь, заказали для него картины, даже организовали небольшой хоръ изъ любителей пѣнія для устройства въ теченіе зимы концертовъ“ и, кромѣ того, еще возбудили ходатайство о разрѣшеніи имъ поставить въ своемъ „домѣ“ сцену и декораціи. Уставъ мѣстнаго попечительства о бѣдныхъ „составленъ самими крестьянами-учредителями его“. Очень характерно для крестьянской интеллигенціи, что уставъ этотъ ставитъ цѣлью попечительства доставленіе средствъ къ улучшенію матеріальнаго и нравственнаго состоянія бѣдныхъ крестьянъ и крестьянокъ волости, а также проживающихъ въ ея предѣлахъ другихъ бѣдныхъ „*безъ различія* пола, возраста, *званій*, *состояній* и *вѣроисповѣданій*“. Ясно, насколько эта интеллигенція чужда сословной и всякой иной исключительности. Мѣстная добровольная пожарная дружина, судя по отзыву корреспондента, представляетъ собою организацію, отнюдь не предназначенную только для парадовъ, а серьезно относящуюся къ своей задачѣ, которая ставится даже необычайно широко. Такъ, дружина эта не ограничиваетъ своей дѣятельности тушеніемъ пожаровъ, но и принимаетъ на себя заботу о предупрежденіи ихъ, путемъ усиленія огнестойкости мѣстныхъ построекъ, для чего прибѣгла къ довольно радикальному средству: она выхлопотала у губернскаго земства ссуду на устройство кирпичнаго завода въ цѣляхъ продажи населенію кирпича по заготовительной цѣнѣ. Наконецъ, мѣстная библіотека-читальня, первая по времени открытія въ уѣздѣ, по увѣренію корреспондента, обязана своимъ существованіемъ не земству и не „меценатамъ“, а „такому совершенно необыкновенному обстоятельству, что волостной писарь въ Каменкѣ не только хорошій человѣкъ и умный организаторъ, но и умѣетъ читать толково и съ „душою“: крестьянамъ такъ нравилось его чтеніе вслухъ, которому онъ охотно посвящалъ свое свободное время, что они сами стали покупать книжки, приносили ихъ ему и просили „почитать“. Отсюда и возникла читальня, получившая затѣмъ формальное бытіе, на основаніи закона 15 мая 1890 года.

Пользуясь свѣдѣніями, сообщенными тѣмъ же корреспондентомъ, обратимъ еще вниманіе на нѣсколько характерныхъ постановленій Тысячскаго волостного схода, того же уѣзда. О степени интеллигентности этого схода можно судить по его рѣшенію *печатать протоколы своихъ собраній*, на что, однако, наложено было veto мѣстнымъ земскимъ начальникомъ. О степени же сознательнаго отношенія этого схода къ вопросамъ мѣстнаго и государственнаго управленія и о широтѣ ставимыхъ имъ себѣ общественныхъ задачъ можно судить по слѣдующимъ его постановленіямъ: поручить волостному правленію возбудить ходатайства: 1) о назначеніи

сотскимъ вознагражденія изъ государственныхъ суммъ, *такъ какъ служба сотскихъ имѣетъ общегосударственный характеръ*, 2) о возвращеніи мѣщанъ, живущихъ въ селеніяхъ, ведущихъ крестьянскій образъ жизни, въ крестьянское сословіе, *дабы такимъ образомъ уничтожено было формальное препятствіе къ привлеченію ихъ къ мірскому обложенію* и 3) въ виду приближенія пятидесятилѣтія со дня освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости — *ввести въ Тысячской волости общее обученіе* въ начальныхъ народныхъ училищахъ, внести 50 рубл. въ кассу воздвигаемаго въ Москвѣ храма въ память этого событія и поручить избранной для этого коммиссіи изъ шести человѣкъ выработать подробную программу чествованія 19 февраля въ 1911 году...

Вліяніе крестьянской интеллигенціи, понятно, сказывается не только въ томъ, что крестьяне начинаютъ собственными силами ставить и разрѣшать, подчасъ, весьма широкія общественныя задачи. Очень замѣтно обнаруживается оно также въ подъемѣ правового сознанія крестьянской массы, въ ея недавно еще совершенно невѣроятныхъ стремленіяхъ и попыткахъ — отстоять свое законное право на общественную инціативу и самодѣятельность, откуда бы нарушеніе или стѣсненіе этого права не исходило. Характернымъ образчикомъ такой „борьбы за право“ въ сферѣ публичной является хотя бы постановленіе того же Тысячскаго схода, рѣшившаго „принести жалобу на распоряженіе мѣстнаго земскаго начальника о снятіи съ очереди вопроса о порядкѣ обсужденія дѣлъ на очередныхъ сходахъ, внесеннаго волостнымъ старшиною на обсужденіе Тысячскаго схода согласно 78 ст. полож. о волостн. сход. и 25 ст. полож. о земск. начальн. и, въ случаѣ надобности, довести дѣло до Правительствующаго Сената“. Любопытенъ и мотивъ этого постановленія, заключающійся въ томъ, что по мнѣнію схода „такое распоряженіе земскаго начальника, являясь незаконнымъ, вмѣстѣ съ тѣмъ противорѣчитъ и самой сущности понятія о какомъ бы то ни было общественномъ собраніи, такъ какъ установленіе порядка веденія дѣлъ въ каждомъ собраніи должно зависѣть отъ самого собранія“...

Если мы обратимся теперь къ частнымъ владѣльцамъ, то и здѣсь намъ придется констатировать рядъ благопріятныхъ всесословному устройству мѣстности перемѣнъ, пожалуй, даже еще болѣе рѣзкихъ и крупныхъ, чѣмъ въ крестьянской средѣ. Быстрое и прогрессивное сокращеніе дворянскаго землевладѣнія вопреки всѣмъ мѣрамъ, принимаемымъ къ его поддержанію, представляетъ собою одно изъ характернѣйшихъ явленій пореформенной эпохи. По офиціальнымъ даннымъ, уже въ первыя тридцать лѣтъ по освобожденіи (1863—1892 гг.) площадь дворянскаго землевладѣнія сократилась съ 77 до 57 мил. десят., т. е. болѣе чѣмъ на 30% и въ

то же время число дворянъ-землевладѣльцевъ уменьшилось болѣе чѣмъ на 20%. Въ общемъ дворяне потеряли земли болѣе чѣмъ на 637 мил. рубл.; изъ нихъ болѣе чѣмъ на 318 мил. руб. пріобрѣтено купцами, почти на 290 мил. рублей—крестьянами, остальное—досталось на долю мѣщанъ и др. Еще болѣе рѣзкими представляются перемѣны, происшедшія въ сословномъ составѣ частнаго землевладѣнія по отдѣльнымъ мѣстностямъ. Въ Таврической губ., напр., площадь дворянскаго землевладѣнія, составлявшая 1.585.737 д., въ концѣ семидесятыхъ годовъ, опустилась въ 1900 году до 780.640 д. т. е. уменьшилась вдвое. За тотъ же періодъ площадь крестьянскаго землевладѣнія увеличилась съ 2.060.202 десят. до 2.482.255 десят., а землевладѣніе разночинцевъ возросло съ 619.290 десят. до 1.093.030 десят. Въ Самарской губ., согласно докладу управы чрезвычайному губернскому земскому собранію 1903 г. [1]), площадь дворянскаго землевладѣнія сократилась въ 2,2 раза, тогда какъ частное землевладѣніе другихъ группъ увеличилось въ три раза. Насколько при этомъ рѣзко измѣнилось отношеніе дворянскаго землевладѣнія къ остальнымъ группамъ частнаго землевладѣнія видно изъ слѣдующаго: въ 60-хъ годахъ дворянское землевладѣніе, въ 2½ раза превышало площадь владѣнія остальныхъ частновладѣльческихъ группъ, тогда какъ въ настоящее время, наоборотъ, послѣдняя въ 2½ раза превышаетъ дворянское. Одновременно съ уменьшеніемъ общей площади дворянскаго владѣнія, наблюдается также уменьшеніе его средняго размѣра, что свидѣтельствуетъ о дробленіи дворянскихъ имѣній. И въ конечномъ итогѣ процессъ дворянскаго обезземеленія, совершающійся сразу въ двухъ направленіяхъ, зашелъ такъ далеко, что дворянство почти повсемѣстно оказывается уже не въ силахъ дать земству то количество представителей, какое полагается выбирать отъ перваго избирательнаго собранія. Такимъ образомъ, тотъ сословный слой, который уже въ силу крѣпостныхъ традицій могъ бы быть опасенъ своими патримоніальными вожделѣніями, оказывается чрезвычайно ослабленнымъ.

Съ другой стороны, трагизмъ положенія, роковымъ образомъ только ухудшающагося отъ всякой мѣры, направленной на его улучшеніе, долженъ былъ натолкнуть дворянство, по крайней мѣрѣ, наиболѣе его сознательную и прогрессивную части, на мысль о необходимости поставить помѣстному сословію новыя цѣли и задачи, болѣе соотвѣтствующія и его нравственному достоинству, и измѣнившимся условіямъ времени. „Отрицая,—пишетъ г. Цызыревъ [2])—жизнеспособность дворянства, какъ привилегированной сословной группы, выдѣляющей изъ среды русскаго населенія весьма разно-

[1]) „Саратовск. Земск. Недѣля“, 1903 г. № 4.

[2]) *И. Ф. Цызыревъ*: „О русскомъ дворянствѣ“, въ № 19 „Права“ за 1903 г.

родный по существу и объединенный лишь фиктивными признаками кругъ лицъ, я далекъ отъ того, чтобы умалить высокое значеніе культурныхъ силъ, бьющихъ живымъ ключемъ въ этой средѣ. Огромна цѣнность этихъ силъ для бѣднаго культурой нашего отечества. Но плодотворная утилизація ихъ предполагаетъ иную постановку, иное къ нимъ отношеніе. Историческія судьбы ставили дворянство въ условія, выгодныя для накопленія богатаго духовнаго капитала, знаній, нравственныхъ идеаловъ, техническихъ навыковъ, эстетическаго чутья... И я вѣрю въ возрожденіе лучшей части современнаго дворянства, въ духовную гегемонію его на нивѣ дружной, безсословной работы". На такую же точку зрѣнія должна была стать, какъ мы сказали, и наиболѣе сознательная и прогрессивная часть самаго дворянства. Поставивъ себѣ задачей безсословную работу на пользу общую, естественно искать приложенія своихъ силъ прежде всего тамъ, гдѣ въ такой работѣ чувствуется наибольшая необходимость, именно, тутъ же, на мѣстѣ, въ деревнѣ, въ ближайшемъ сосѣдствѣ съ усадьбой. Это необходимо къ тому же въ интересахъ самого ея владѣльца, въ видахъ всесторонняго улучшенія и нравственнаго упроченія его положенія среди окрестнаго населенія. Но, кромѣ того, какъ мы знаемъ уже, владѣльцемъ этой усадьбы нынѣ часто является какъ разъ крестьянинъ же сосѣдней деревни. Въ такомъ случаѣ, между деревней и частновладѣльческой усадьбой всякія сословныя перегородки оказываются окончательно разрушенными. Да и въ томъ случаѣ, когда обитателемъ помѣщичьей усадьбы является теперь разночинецъ, купецъ или мѣщанинъ, отдѣляющія ихъ отъ крестьянъ сословныя перегородки получаютъ несущественное, чисто формальное значеніе, ничего общаго не имѣющее съ тѣмъ значеніемъ, какое имѣла сословная перегородка, освященная старой помѣщичьей традиціей. Общій ходъ вещей, въ особенности же все растущая потребность въ улучшеніи и умноженіи условій мѣстнаго благоустройства, — дорогъ, почтовыхъ сношеній, пожарной безопасности, полевой охраны и т. п., — что въ надлежащей степени достижимо только дружными и солидарными усиліями всего мѣстнаго населенія, — вотъ причины, которыя дѣлаютъ новыхъ владѣльцевъ старыхъ помѣщичьихъ усадебъ весьма чувствительными къ неудобствамъ той изолированности, въ которую ставитъ ихъ сословная организація деревни. Неудивительно, если и въ этой средѣ мы получаемъ возможность констатировать наличность движенія въ пользу такого устройства мѣстности, которое дало бы имъ—пришельцамъ—возможность органически связать себя съ нею, принявъ активное участіе въ ея судьбахъ.

Перемѣнились жильцы не только подъ крышей помѣщичьей усадьбы; измѣнился характеръ и составъ населенія также въ пре-

дѣлахъ сосѣдней деревенской околицы. Подъ вліяніемъ и въ связи съ той всесторонней эволюціей, которую переживаетъ деревня,—въ нее, нахлынула огромная разнородная масса, такъ называемыхъ „постороннихъ". На это обратила вниманіе еще кохановская комиссія двадцать лѣтъ тому назадъ. „Если сохранились еще,—констатировала она,—чисто крестьянскія селенія съ тѣмъ первичнымъ характеромъ, который имѣлся въ виду при составленіи Положенія 19 февраля, то рядомъ съ ними имѣется много другихъ, представляющихъ уже совершенно иной типъ. Такимъ образомъ, появились, напр., селенія, въ которыхъ поселилось и притомъ на самыхъ разнообразныхъ основаніяхъ (путемъ пріобрѣтенія домовъ, на особомъ, обычномъ, подобномъ суперфиціальному, правѣ, путемъ владѣнія домами заложенными или просто въ наняхъ квартирахъ и т. д.) множество лицъ не крестьянскаго сословія и даже не сельчанъ, а преимущественно ремесленниковъ и торговцевъ. Число такихъ лицъ, приливающихъ въ среду земледѣльческаго населенія, въ его центры общественной жизни съ каждымъ годомъ все увеличивается и такія поселенія составляютъ въ настоящее время далеко не исключительное явленіе, а напротивъ очень частое, и встрѣчаются не только въ южныхъ губерніяхъ, гдѣ ихъ особенно много, но и въ другихъ". При этомъ какъ на особенно рѣзкій примѣръ того значенія, какое посторонніе получили въ сельскомъ населеніи, указывается на балакинское сельское общество, Самарской губ., въ которомъ числилось всего только 1252 крестьянина болѣе чѣмъ на 10000 не крестьянъ. Коснулись вопроса о постороннихъ и губернскія совѣщанія по вопросамъ, относившимся къ пересмотру законодательства о крестьянахъ. По словамъ Самарскаго совѣщанія, напр., „въ Бугурусланскомъ уѣздѣ есть волости, въ которыхъ почти половина населенія числится мѣщанами, а все бремя содержанія волостнаго управленія лежитъ всецѣло на крестьянахъ". Съ другой стороны, Вятское совѣщаніе обращаетъ вниманіе на то, что въ селеніяхъ бывшихъ государственныхъ крестьянъ поселилось безъ формальной приписки множество крестьянъ и солдатъ, которые и живутъ тамъ „подъ вѣчнымъ страхомъ выдворенія". По устарѣвшимъ и далеко неполнымъ офиціальнымъ свѣдѣніямъ, относящимся еще къ 1893 году, число постороннихъ на однѣхъ только надѣльныхъ земляхъ составляло 2,4% всего населенія, причемъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ поднимается до 8,5% (въ Оренбургской губ.), до 15,3% въ Астраханскомъ уѣздѣ и даже до 46,6% въ Шуйскомъ уѣздѣ, Владимірской губ. Едва-ли нужно доказывать, что въ послѣдніе десять лѣтъ число постороннихъ должно было еще въ большей степени возрасти. Достаточно обратить вниманіе на то широкое распространеніе, которое получили въ послѣднее

время невходящіе въ составъ сельскихъ обществъ крестьянскіе и мѣщанскіе поселки. По приблизительному подсчету, дѣлаемому г. Воробьевымъ [1]), напр., въ 100 волостяхъ Ярославской губ. (изъ 166) насчитывается не менѣе 400 поселковъ, не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ. Большинство этихъ поселковъ образовано переселенцами изъ сосѣднихъ губерній, преимущественно Тверской, въ другихъ преобладаютъ вологжане, встрѣчаются новгородцы и эсты; происхожденіе третьихъ чисто мѣстное: ихъ образовали мѣстные жители, выселившіеся на купленные участки земли; наконецъ, нерѣдко ихъ происхожденіе объясняется просто переходомъ крестьянъ въ мѣщане: въ волостяхъ съ развитымъ отходомъ извѣстная часть населенія, тяготясь общественными повинностями, выписывалась въ мѣщане и такимъ образомъ выходила изъ состава крестьянскихъ сельскихъ обществъ". Если съ одной стороны, возрастаніе числа постороннихъ вызвало въ средѣ сельскихъ обществъ усиленное движеніе въ пользу обложенія ихъ мірскими сборами на сельскія и волостныя нужды, то съ другой стороны посторонніе тѣмъ менѣе имѣютъ основаній быть довольными своимъ положеніемъ. Если имъ и удается ускользнуть отъ обложенія [2]), то имъ всетаки приходится частью пользоваться услугами, частью подчиняться выборнымъ сельскимъ властямъ, въ выборѣ которыхъ, однако, они сами лишены возможности участвовать. Словомъ, принимая непосредственное, активное участіе въ жизни деревни, во всѣхъ совершающихся въ ней процессахъ производства и распредѣленія, будучи всѣми фибрами своего существованія связана съ деревней—масса постороннихъ въ то же время состоитъ въ ней на положеніи случайнаго гостя, формально лишена возможности оказывать какое либо вліяніе на улучшеніе окружающей ее обстановки и даже часто не увѣрена въ завтрашнемъ днѣ, когда ей можетъ быть отказано въ гостепріимствѣ. Понятно, почему въ этой многочисленной средѣ идея реорганизаціи мѣстности на всесословныхъ началахъ встрѣчаетъ особенно горячихъ адептовъ.

Наконецъ, однимъ изъ крупныхъ результатовъ земской дѣятельности нужно признать появленіе въ деревнѣ весьма значительныхъ кадровъ безсословной интеллигенціи,—главнымъ образомъ, земскихъ служащихъ: врачей, народныхъ учителей, агрономовъ и др., за которыми, съ легкой руки самарскаго администра-

---

[1]) *К. Воробьевъ:* „Волость, какъ зародышъ мелкой земской организаціи" въ № 3 „Вѣстн. Ярославск. Земства" за 1903 г.

[2]) По свидѣтельству г. Воробьева, въ Ярославской губ., въ 17 волостяхъ обложеніе поселковъ—совершившійся фактъ, въ 26 же волостяхъ попытка обложить ихъ не удалась, такъ какъ посторонніе запротестовали и приговоры объ ихъ обложеніи были отмѣнены.

тора, нынѣ прочно утвердилось названіе „третьяго элемента“. Едва-ли есть необходимость тутъ подробно разъяснять, чѣмъ обязано земское дѣло этому элементу, безъ ближайшаго активнаго участія котораго не осуществлено ни одно изъ лучшихъ земскихъ начинаній. Та благодѣтельная и плодотворная роль, которую третьему элементу суждено было сыграть въ жизни русскаго земства, имѣетъ своимъ источникомъ господствующую точку зрѣнія земскихъ служащихъ на существо своихъ задачъ и обязанностей. Довольно удачно эта точка зрѣнія выражена въ замѣткѣ г. Н. М.: „Задачи земскихъ людей“, напечатанной въ № 15 „Вѣстника Новгородскаго Земства“ за 1901 годъ. „Для того,— говоритъ онъ,—чтобы нужды и потребности всего населенія, какъ бы онѣ разнообразны ни были, нашли удовлетвореніе или разрѣшеніе въ предпріятіяхъ и начинаніяхъ земства,—для этого необходимо, чтобы лица, выполняющія земскую работу на разныхъ постахъ земской службы, были не только люди грамотные, образованные, награжденные дипломами, но чтобы они понимали интересы населенія, глубоко и серьезно его любили, съ всѣми его недостатками и достоинствами, со всѣми его нуждами, горями и радостями. Когда земскіе работники проникнутся пониманіемъ нуждъ и потребностей деревни, когда они почувствуютъ себя не пришлыми людьми, не людьми „вольнаго найма“, а *земскими* людьми въ полномъ смыслѣ этого слова, такими, которые болѣютъ нуждами и горемъ деревни, радуются ея радостями, которые и нравственно и духовно связаны съ народомъ,—только тогда въ земствѣ развернется картина настоящей живой и плодотворной общественной работы“. Всякаго рода канцеляризмъ, всякаго рода уклоненія земскихъ дѣятелей въ сторону бумажнаго отбыванія служебной повинности, проволочки и промедленія ради угожденія формѣ и буквѣ, а не духу выражающихъ собою волю населенія постановленій земскихъ собраній,—все это авторъ справедливо считаетъ убивающимъ живое земское дѣло, роняющимъ его достоинство и наносящимъ въ то же время неисчислимый вредъ хозяйству населенія. Безспорно, что въ земствѣ нужны живые люди, способные живо откликаться и *всесторонне* служить интересамъ и запросамъ живыхъ людей, не замыкаясь въ формальныя рамки односторонней узкой спеціальности. „Земскій учитель, если онъ не идетъ дальше мертвой выучки чтенію и счету, если онъ закрылъ себя и свою душу, свои мысли, чувства, свое настроеніе отъ дѣтей и взрослаго населенія, если онъ не находитъ и не чувствуетъ духовной связи съ окружающими его людьми,—такой учитель — ремесленникъ, которому мѣсто за канцелярскимъ столомъ, гдѣ нѣтъ нужды никому до его мыслей и до его настроенія“. Высокая и благородная задача земскаго врача—лечить населеніе,

но „если врачъ займется лишь „микстурными“ и „рецептурными“ дѣлами, если онъ успѣхъ своихъ „пріемовъ“ построитъ на одной „латинской кухнѣ“, если не сумѣетъ войти въ близкія, живыя отношенія къ населенію, не заслужитъ его *довѣрія*, не пойметъ и не оцѣнитъ по достоинству условій, привычекъ, всего хозяйственнаго, семейнаго и общественнаго строя деревни,—не будетъ такой врачъ *земскимъ*, народнымъ цѣлителемъ, а будетъ врачомъ дипломнымъ, жрецомъ, авгуромъ, съ ореоломъ таинственнаго незнакомца для мужика или просто ремесленникомъ, рабомъ 20 числа“... Земскій врачъ, ясно сознающій общественныя задачи своей врачебной дѣятельности, не можетъ не стремиться выйти за предѣлы своей пріемной, кабинета или больницы: „онъ встрѣтитъ безчисленныя препятствія, тормозящія оздоровленіе деревни, въ духовномъ и матеріальномъ ея положеніи; когда сила врачеванія парализуется темнотой, невѣжествомъ и бѣдностью населенія, будетъ стремиться къ тому, чтобы найти средства и способы къ ихъ устраненію“, что достижимо только при живомъ и непосредственномъ активномъ участіи его въ мѣстной общественной жизни. Точно также и земскій агрономъ, и страховой агентъ, и ветеринаръ, и инженеръ,—каждый изъ нихъ неизбѣжно долженъ стремиться „связать свою личную работу съ работой всѣхъ остальныхъ, связать не прямымъ участіемъ въ дѣлѣ другого, а косвеннымъ содѣйствіемъ и внимательнымъ отношеніемъ къ успѣхамъ *всѣхъ* сторонъ земскаго дѣла безъ исключенія“. Нужно всегда имѣть въ виду, что „населеніе чутко прислушивается къ голосу земскихъ дѣятелей, оно быстро умѣетъ разгадать своего, имъ близкаго человѣка, понимающаго ихъ нужды и потребности,—и также быстро умѣетъ почувствовать холодъ равнодушія чиновника, пришедшаго въ деревню кормиться за ея счетъ по „вольному найму“... Довѣріе въ послѣднемъ случаѣ пропадаетъ, а съ нимъ проваливается и успѣхъ школы, больницы, агрономіи, пожарнаго дѣла“... „И ошибется тотъ изъ земскихъ людей, кто станетъ добывать вліяніе на населеніе, возможное только при довѣріи послѣдняго, лишь своими личными профессіональными услугами, не связывая себя съ работой своихъ сослуживцевъ и не интересуясь ихъ успѣхами и ихъ дѣлами“. Но надлежащимъ образомъ связать „себя съ работой другихъ“ чрезвычайно трудно, участвуя въ земствѣ исключительно „по вольному найму“ и почти не имѣя, за рѣдкими случайными исключеніями, формальной возможности реализировать свой опытъ, свое близкое знаніе мѣстныхъ нуждъ и интересовъ и заслуженное довѣріе населенія въ смыслѣ вліянія на общій ходъ и направленіе мѣстныхъ общественныхъ дѣлъ. Легко понять поэтому, какъ сильно сельская безсословная интеллигенція должна желать такой организаціи мѣстнаго управленія, которая обезпечила бы ей не только постоян-

ную и вполнѣ опредѣленную возможность, но и право такой реализаціи.

Итакъ, мы видимъ, что всѣ слои, всѣ сословія и классы сельскаго населенія одинаково имѣютъ основанія тяготиться современнымъ сословно-бюрократическимъ строемъ деревни и стремиться къ переустройству мѣстной жизни на прямо противуположныхъ началахъ всесословнаго самоуправленія. Если съ одной стороны констатированное выше ослабленіе помѣстнаго элемента, возросшее самосознаніе массы сельскаго населенія и вообще усложненіе сельской жизни исключаютъ уже нынѣ опасность, которую всесословная организація деревни могла бы представить въ смыслѣ осуществленія крѣпостническихъ вожделѣній,—то съ другой стороны жизнь достаточно ясно и ощутительно показала, что только такая организація способна обезпечить тотъ minimum общественныхъ условій существованія, который всѣмъ одинаково необходимъ. И сознаніе этого, сознаніе все возрастающей солидарности интересовъ *на этой почвѣ*, очевидно, сдѣлалось уже въ деревнѣ настолько всеобщимъ и достигло такой силы, что почти совершенно парализовало то вредное разлагающее вліяніе, какое, казалось бы, должна была оказать наличность антагонизма интересовъ въ другихъ областяхъ. Тутъ разгадка того единодушія, съ которымъ представители совершенно разнородныхъ элементовъ населенія высказались за мелкую всесословную единицу и на съѣздахъ, и въ земскихъ собраніяхъ, и въ уѣздныхъ комитетахъ... Естественно, что стремленіе всѣхъ слоевъ сельскаго населенія къ переустройству деревни на началахъ всесословнаго самоуправленія должно быть тѣмъ болѣе сильнымъ и интенсивнымъ, чѣмъ менѣе имъ соотвѣтствуетъ дѣйствительность. Въ то время какъ жизнь, быстро разростаясь и усложняясь, естественною силою вещей разносила въ щепы всѣ архаическія сословныя перегородки и предъявляла все большій и большій запросъ на широкую общественную самодѣятельность,—въ это самое время законодательство какъ разъ усиливало значеніе сословнаго начала въ мѣстномъ управленіи и все тѣснѣе и тѣснѣе ограничивало мѣстную общественную самодѣятельность. Особенно крупную роль въ этомъ смыслѣ сыграли земское положеніе 1890 года и законъ 12 іюля 1889 г. о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій и судебной части въ Имперіи. Эти два законодательные акта, созданными ими порядками, должны были чрезвычайно содѣйствовать усиленію указаннаго стремленія деревни изъ тисковъ своей сословно-бюрократической организаціи; можно думать даже, что вопросъ о мелкой всесословной единицѣ мѣстнаго самоуправленія былъ бы еще надолго отодвинутъ въ грядущее, не будь ихъ серьезнаго вліянія. Еслибы земское положеніе 1890 года

выбросивъ за бортъ почти все сельское населеніе, тѣмъ самымъ не устранило отъ дѣла массу живыхъ общественныхъ силъ, если бы уѣздныя и губернскія земскія учрежденія были построены на базисѣ широкаго избирательнаго права, то, быть можетъ, до поры до времени, ищущіе себѣ общественнаго приложенія культурные элементы деревни чувствовали бы себя достаточно удовлетворенными. Въ свою очередь, если бы законъ 12 іюля 1889 года не учредилъ „сильной и близкой къ народу власти" въ лицѣ земскихъ начальниковъ, то въ деревнѣ не возникло бы цѣлой массы условій, которыя съ особенною остротою дали почувствовать населенію всю необходимость въ параллельномъ, столь же сильномъ и близкомъ къ нему органѣ самоуправленія. Такая, если можно такъ выразиться, параллельная необходимость будетъ вполнѣ понятна, если принять въ соображеніе одну основную черту мѣстнаго самоуправленія, отмѣченную въ статьѣ Н. И. Лазаревскаго въ предыдущемъ томѣ сборника. Коснувшись вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ органовъ самоуправленія и органовъ казенной администраціи, авторъ констатировалъ явную враждебность отношеній послѣднихъ къ первымъ, въ лучшемъ случаѣ переходящую изъ „доброй ссоры" въ „худой миръ", конечно, далеко не прочный. Но именно „въ нетвердости и необезпеченности этого мира,—пишетъ г. Лазаревскій,—лежитъ одно изъ главныхъ достоинствъ самоуправленія—постоянный и бдительный взаимный контроль центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій другъ надъ другомъ и невозможность того, чтобы мѣстныя и центральныя учрежденія систематически являлись одни укрывателями грѣховъ другихъ". Словомъ, законъ 12 іюля 1889 года сдѣлалъ особенно неотложной жизненной необходимостью перенесеніе этого—спасительнаго, вентилирующаго и освѣжающаго атмосферу—„худого мира" въ деревню, рискующую въ противномъ случаѣ окончательно задохнуться въ непроглядной тьмѣ своего сословно-бюрократическаго строя. Само собою разумѣется, что сельское населеніе, ощущая потребность во всесословной единицѣ мѣстнаго самоуправленія, нынѣ, какъ и прежде, нуждается именно въ единицѣ, выполняющей не только хозяйственныя, но и административныя функціи, на подобіе, напр., англійскаго мѣстнаго самоуправленія. Въ настоящее время, кажется, уже трудно серьезно возражать противъ тѣхъ положеній, на которыхъ такъ твердо настаивалъ покойный проф. А. Д. Градовскій, учившій, что „понятіе самоуправленія есть прежде всего понятіе политическое" [1]) и

---

[1]) Здѣсь и далѣе мы цитируемъ: „Начала русскаго государственнаго права", т. III (органы мѣстнаго управленія), ч. 1, изданіе 1883 г., страницы: 20, 21, 22, 32 и 35.

потому рѣшительно оспаривавшій противоположное мнѣніе (напр., князя Васильчикова). Каждая данная система управленія прежде всего „есть средство для обезпеченія господства данной государственной власти надъ всѣми слоями и элементами народа и поддержанія даннаго государственнаго порядка, т. е. опредѣленной формы правленія". Констатируя, что во Франціи, Пруссіи и др. государствахъ измѣненія въ системахъ мѣстнаго управленія явились послѣдствіемъ измѣненія общихъ условій, проф. Градовскій полагаетъ, что при существованіи опредѣленной формы правленія вопросъ о системѣ управленія естественно обсуждается не съ одной точки зрѣнія ея хозяйственныхъ выгодъ и административныхъ удобствъ. Въ основаніи этого вопроса всегда лежитъ соображеніе о томъ, какими способами обезпечивается господство данной государственной власти и прочность извѣстной формы правленія". „Вотъ почему, какія бы выгоды ни представляло самоуправленіе съ точки зрѣнія осуществленія разныхъ цѣлей, онѣ, въ извѣстной мѣрѣ, оставляются въ сторонѣ, если того требуютъ политическія цѣли даннаго государства". И если, опираясь на историческій процессъ образованія абсолютныхъ монархій, проф. Градовскій устанавливаетъ, что „формы управленія, свойственныя абсолютнымъ монархіямъ, суть формы управленія бюрократическія, примѣняемыя ко всему, что признается интересомъ государственнымъ и вездѣ, гдѣ это требуется для обезпеченія существующей формы правленія", то по отношенію къ Англіи самое понятіе бюрократіи получаетъ совершенно иной смыслъ, такъ какъ тамъ дѣло идетъ о бюрократіи отвѣтственной передъ народнымъ представительствомъ. Тамъ соединеніе хозяйственныхъ и административныхъ функцій не только не вредитъ мѣстному самоуправленію, а даже какъ разъ даетъ ему надлежащую крѣпость и силу, такъ какъ тамъ это вполнѣ гармонируетъ съ общими условіями. При такомъ строѣ, — какъ говоритъ проф. П. Г. Виноградовъ въ первомъ томѣ сборника, — „высшій политическій надзоръ и направленіе мѣстныхъ дѣлъ находится въ рукахъ парламента, который не вполнѣ передовѣрилъ свои полномочія въ этихъ отношеніяхъ различнымъ министерствамъ и кабинету. Отвѣтственность послѣднихъ передъ парламентомъ во всякомъ случаѣ обезпечиваетъ возможность поднять любой вопросъ, обратить вниманіе на любое злоупотребленіе или упущеніе, подвергнуть критикѣ любую мѣру административныхъ властей. Помимо того, наказы и постановленія центральныхъ совѣтовъ проходятъ процедуру утвержденія, которая можетъ въ каждый моментъ обратиться въ разсмотрѣніе по существу". Устраняются возможныя неудобства и тѣмъ, что „другой не менѣе существенной чертою англійскаго административнаго права является его тѣсная связь съ судебнымъ по-

рядкомъ и подчиненіе всѣхъ административныхъ распоряженій контролю судовъ". Правда, идея административныхъ судовъ, какъ будто, не чужда и нашему праву. Роль такихъ судовъ у насъ призваны выполнять губернскія административныя присутствія смѣшаннаго состава. „Но нельзя признать,—говоритъ г. Лазаревскій [1],—что по составу своему, а главное, по служебному положенію всѣхъ своихъ членовъ, по установленному въ нихъ порядку дѣлопроизводства, эти присутствія являются не судебными установленіями, а органами казенной администраціи. Къ тому же нельзя не замѣтить, что самая возможность существованія сколько-нибудь широко поставленной административной юстиціи—всегда разсматривающей вопросъ о правѣ, — у насъ подлежитъ еще большому сомнѣнію, въ силу; какъ невыясненности основныхъ началъ нашего административнаго права, такъ и въ силу того, что „усмотрѣніе" продолжаетъ играть въ немъ столь сильную роль,—усмотрѣніе, установленное самимъ закономъ или вытекающее изъ общаго характера отношеній власти къ обывателю".

Всесословная мелкая самоуправляющаяся единица, подчиненная въ интересахъ даннаго государственнаго строя надзору такого губернскаго присутствія, являющагося по существу органомъ казенной администраціи, а не административной юстиціи, понятно,

---

[1]) Въ предыдущемъ томѣ сборника. Въ другомъ мѣстѣ г. Лазаревскій болѣе подробно выясняетъ особенно неудовлетворительную постановку этихъ присутствій, какъ органовъ административной юстиціи, призванныхъ обезпечивать законность. „Въ этихъ присутствіяхъ, — пишетъ онъ,—канцелярія на дѣлѣ пріобрѣтаетъ преимущественное вліяніе на постановляемыя рѣшенія; поэтому начальникъ надъ канцеляріею присутствія является дѣйствительнымъ вершителемъ дѣлъ. Между тѣмъ, законъ нерѣдко возлагаетъ дѣлопроизводство въ присутствіи, образованномъ для разсмотрѣнія жалобъ на данное должностное лицо, на тѣхъ, кто непосредственно отъ него зависитъ. Такъ, напр., въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, т. е. въ присутствіи, которое по мысли закона должно играть роль посредника между губернаторомъ и органами самоуправленія, разработка дѣлъ поручена непремѣнному члену, лицу, которое фактически всецѣло зависитъ отъ губернатора. Уже это одно, не говоря уже о томъ, что губернаторъ является предсѣдателемъ присутствія, и не говоря уже о зависимости всѣхъ членовъ мѣстной администраціи отъ губернатора, лишаетъ губ. по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе всякаго реальнаго значенія въ смыслѣ поддержанія на высотѣ закона требованій, предъявляемыхъ администраціей къ органамъ самоуправленія". Словомъ, „постановка губернскихъ смѣшанныхъ присутствій представляетъ рѣшительное несоотвѣтствіе основнымъ требованіямъ науки права, благодаря чему на дѣлѣ права и интересы обывателей оказываются лишенными дѣйствительной охраны, и вмѣстѣ съ тѣмъ въ значительной степени подрывается достоинство и авторитетъ правительства". („Губернскія присутствія смѣшаннаго типа" въ № 23 „Права" за 1903 г.).

окажется въ условіяхъ діаметрально противуположныхъ тѣмъ, въ которыя поставлено англійское самоуправленіе: о сколько-нибудь бережномъ отношеніи къ ея правамъ, къ ея самостоятельности нечего думать и въ то же время есть всѣ основанія предполагать, что ея общественно-хозяйственныя функціи будутъ совершенно оттѣснены на задній планъ функціями административными. Вырожденіе сословнаго волостного управленія въ полицейскую канцелярію, совершившееся на глазахъ русскаго общества именно подъ давленіемъ возложенныхъ на это управленіе административныхъ обязанностей, кажется, представляетъ собой уже достаточно вразумительный и слишкомъ дорого обошедшійся опытъ. Естественно было поэтому возникнуть мысли о необходимости теперь ограничиться такой единицей, которая по существу своихъ функцій наиболѣе болѣзненно затрагивала бы вопросы общаго государственнаго устройства и потому могла бы разсчитывать на относительно большую свободу дѣйствій и независимость. Словомъ, возникла мысль о мелкой всесословной самоуправляющейся единицѣ съ одними только хозяйственными функціями, о единицѣ *земской*. Эта мысль явилась особенно умѣстной потому, что нужда собственно въ мелкой земской единицѣ, какъ мы сейчасъ увидимъ, во всякомъ случаѣ назрѣла, во 1-хъ подъ вліяніемъ роста и развитія потребностей, удовлетворять которыя призвано мѣстное общественное хозяйство, во 2-хъ благодаря серьезной необходимости во всестороннемъ упроченіи земскаго самоуправленія путемъ соотвѣтствующаго улучшенія его организаціи.

II.

Идеально поставленное мѣстное хозяйство предполагаетъ удовлетвореніе *мѣстныхъ* потребностей за счетъ *мѣстныхъ* средствъ, черезъ посредство *мѣстныхъ* органовъ управленія, составленныхъ изъ ближайше въ этомъ хозяйствѣ заинтересованныхъ и наилучше въ немъ освѣдомленныхъ мѣстныхъ людей. Степень достиженія такого идеала, при нормальныхъ условіяхъ, опредѣляется степенью развитія мѣстности,—высотою ея культурнаго, общественнаго и экономическаго уровня. Если отъ высоты даннаго ея уровня прежде всего зависятъ количество, качество и сила ея запросовъ, то съ другой стороны, отъ степени же развитія мѣстности зависитъ наличность или отсутствіе мѣстныхъ силъ и средствъ, необходимыхъ для удовлетворенія этихъ запросовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ ею же,

тою же степенью развитія,—что для насъ въ настоящемъ случаѣ особенно важно—опредѣляется способность даннаго вѣдающаго мѣстность органа управленія прямо и непосредственно обслуживать населеніе, т. е. способность,—которая главнымъ образомъ дѣлаетъ учрежденіе мѣстнымъ. Органъ управленія, являющійся въ этомъ смыслѣ безусловно мѣстнымъ на одной стадіи развитія мѣстности, частью или полностью перестаетъ быть имъ на другой при количественномъ и качественномъ измѣненіи мѣстной жизни. И въ послѣднемъ случаѣ, понятно, возникаетъ неотложная органическая необходимость въ новомъ учрежденіи, которое замѣнило или восполнило бы старое.

Представимъ себѣ губернію, какихъ еще много на Руси,—гдѣ среди населенія еще крайне слабо развита, напр., потребность въ усовершенствованныхъ земледѣльческихъ орудіяхъ. Въ такой губерніи достаточно одного склада земледѣльческихъ орудій, причемъ складъ этотъ, прямо и непосредственно удовлетворяя спросъ населенія, будетъ такимъ образомъ выполнять функцію чисто мѣстнаго учрежденія. Но проходитъ нѣсколько лѣтъ, мѣстность развивается, спросъ на улучшенныя земледѣльческія орудія, постепенно усиливаясь, достигаетъ такого размѣра, что являются и необходимость, и возможность открыть склады этихъ орудій во всѣхъ уѣздныхъ городахъ губерніи. Въ такомъ случаѣ функціи мѣстнаго учрежденія, непосредственно обслуживающаго потребителей, перейдутъ къ уѣзднымъ складамъ; губернскій же складъ получитъ характеръ исключительно центральнаго, обслуживающаго не непосредственно потребителей, а мѣстные уѣздные склады. Эти послѣдніе, приблизивъ орудія къ населенію и, такимъ образомъ, обусловивъ болѣе совершенное удовлетвореніе спроса, тѣмъ самымъ оказываютъ содѣйствіе дальнѣйшему еще болѣе усиленному росту его. Потребность въ усовершенствованныхъ орудіяхъ дѣлается, наконецъ, настолько всеобщей, что становится необходимымъ и возможнымъ еще болѣе приблизить къ населенію источникъ ея удовлетворенія, покрывъ уѣздъ сѣтью мелкихъ сельскихъ складовъ. Благодаря этому, уѣздные склады въ свою очередь получаютъ характеръ центральныхъ учрежденій, однако не всецѣло: мелкіе сельскіе склады, очевидно, не могутъ производить торговлю крупными дорогими машинами, почему въ этомъ отношеніи непосредственное удовлетвореніе спроса остается за уѣздными складами. Послѣдніе, слѣдовательно, сохраняютъ за собою функцію мѣстнаго учрежденія по отношенію къ тѣмъ наиболѣе крупнымъ потребностямъ населенія, удовлетвореніе которыхъ является по существу непосильнымъ для мелкихъ мѣстныхъ складовъ.

Итакъ мы видимъ тутъ, какъ, по мѣрѣ роста мѣстной потребности, удовлетворяющее ее учрежденіе естественно и необходимо

приближается къ мѣстности. Послѣдняя, такъ сказать, замыкается во все болѣе тѣсныя географическія рамки, соотвѣтственно чему мельчаетъ и обслуживающее ее учрежденіе. Оно и логически правильно и понятно и соотвѣтствуетъ основнымъ требованіямъ цѣлесообразности: чѣмъ больше дѣла на мѣстѣ, чѣмъ большаго сосредоточенія силъ требуетъ оно, тѣмъ меньше долженъ быть районъ вѣдающаго его учрежденія. По отношенію собственно къ мѣстному управленію это можетъ быть выражено формулой: територія мѣстнаго управленія должна быть обратно пропорціональна степени развитія мѣстности. Въ нашемъ примѣрѣ, кромѣ того, довольно ясно представленъ и нормальный характеръ взаимоотношеній, устанавливающихся между старыми и вновь возникающими, соотвѣтственно развитію мѣстности, учрежденіями. Восполненіе, о которомъ упомянуто было выше, совершается одинаково въ двухъ направленіяхъ: внизъ и вверхъ. Мелкіе сельскіе склады восполняютъ собою уѣздные, занявшись удовлетвореніемъ тѣхъ мелкихъ мѣстныхъ потребностей, которыя при наличности однихъ уѣздныхъ складовъ остались бы неудовлетворенными; но эти же мелкіе сельскіе склады восполняются уѣздными, принимающими на себя непосильное мелкимъ удовлетвореніе болѣе крупныхъ мѣстныхъ потребностей.

Нашъ примѣръ, однако, слишкомъ элементаренъ, чтобы въ немъ могла отразиться вся сложность интересующаго насъ явленія. Не нужно упускать изъ виду еще и то, что развитіе мѣстности предполагаетъ не только увеличеніе количества мѣстныхъ запросовъ, но и усиленіе ихъ разнородности. Количество дѣла на мѣстѣ увеличивается не только потому, что возрастаетъ масса тѣхъ мѣстныхъ потребностей, которыя повсюду болѣе или менѣе однородны, но и потому, что подъ вліяніемъ все болѣе осложняющейся жизни возникаетъ рядъ новыхъ, особенныхъ, исключительно той или другой части данной мѣстности присущихъ. Такимъ образомъ необходимость въ наиболѣе близкихъ къ мѣстности, слѣдовательно, и наиболѣе приспособленныхъ къ ней органахъ управленія дѣлается сугубой.

Наилучшую иллюстрацію на данный случай мы находимъ въ жизни городовъ. Пока городская жизнь еще слабо развита, пока плотность населенія еще не велика, пока нѣтъ существеннаго различія между центрами и окраинами, для интересовъ городского хозяйства вполнѣ достаточно одного общегородского управленія Конечно, и въ такомъ слабо развитомъ городѣ у той или другой части его могутъ оказаться свои особые интересы; но ихъ такъ мало и они такъ незначительны, что, прибавивъ къ нимъ сумму прочихъ нуждъ данной части, общихъ у нея съ остальными частями города, мы все таки не получимъ массы, способной заполнить

дѣятельность особаго, спеціально эту часть вѣдающаго органа управленія. Для возникновенія такого органа тутъ, слѣдовательно, нѣтъ еще необходимой почвы. Но городъ растетъ и развивается, увеличивается количество населенія и соотвѣтственно — сумма потребностей, удовлетвореніе которыхъ и прежде лежало на городскомъ управленіи; увеличивается плотность, вѣрнѣе, скученность населенія и отсюда возникаетъ рядъ совершенно новыхъ задачъ, прежде городскому управленію совершенно невѣдомыхъ; между прочимъ значительная часть этихъ задачъ возникаетъ потому, что общественной власти приходится принять на себя заботу о такихъ нуждахъ, удовлетвореніе которыхъ прежде легко достигалось частной (индивидуальной или коллективной) самодѣятельностью, которая теперь при измѣнившихся условіяхъ городской жизни оказывается уже безсильной. Въ конечномъ итогѣ масса городскихъ нуждъ, съ которыми приходится вѣдаться городскому управленію, выростаетъ чрезвычайно и выростаетъ, понятно, не только въ ширину, но и въ вышину, не только по суммѣ, но и по плотности, не только въ общемъ, но и по расчету на каждую пядь городской территоріи. На ряду съ этимъ происходитъ еще другой процессъ; не только центръ рѣзко дифференцируется отъ окраинъ, но и всѣ вообще части города обособляются другъ отъ друга, разнствуя по составу и плотности населенія, по условіямъ и характеру торгово-промышленной дѣятельности и т. п. Соотвѣтственно возникаетъ солидное количество обусловленныхъ этой обособленностью спеціально участковыхъ нуждъ. Теперь, прибавка ихъ къ остальнымъ, раньше указаннымъ, общимъ для всего населенія нуждамъ, образуетъ уже въ каждой части города такую огромную и плотную массу, справиться съ которой можетъ оказаться по силамъ только особому, спеціально для того приспособленному участковому органу. И мы видимъ, что въ крупныхъ западно-европейскихъ городскихъ центрахъ, мало по малу, подъ непреоборимымъ давленіемъ жизни, наряду съ общегородскими управленіями, возникаютъ мѣстныя участковыя управленія...

Но городъ—только одинъ видъ мѣстности, въ разсматриваемомъ отношеніи ничѣмъ существенно не отличающійся отъ другихъ ея видовъ, въ которыхъ поэтому законенъ и исторически неизбѣженъ тотъ же процессъ приведенія органовъ, вѣдающихъ мѣстное хозяйство, въ наибольшее соотвѣтствіе съ данной стадіей развитія мѣстности. Этотъ процессъ приводитъ или къ дробленію мѣстнаго управленія, или къ его концентраціи, въ зависимости отъ обстоятельствъ и потребности даннаго мѣстнаго хозяйства. Дробленіе происходитъ тогда, когда крупные и слишкомъ далеко отъ мѣстности отстоящіе органы управленія замѣняются и восполняются болѣе мелкими, ближе къ ней стоящими. Когда

же этотъ процессъ приводитъ къ замѣнѣ или восполненію мелкихъ мѣстныхъ органовъ управленія болѣе крупными, принимающими на себя разрѣшеніе непосильныхъ первымъ задачъ, — мы имѣемъ дѣло съ концентраціей. Но очевидно, что трактуемый процессъ можетъ, когда это необходимо, и сразу, одновременно приводить однимъ своимъ концомъ къ дробленію мѣстнаго управленія, другимъ—къ его концентраціи. Такъ именно происходитъ въ томъ случаѣ, когда новыя учрежденія помѣщаются въ чрезмѣрномъ для данной стадіи развитія мѣстности промежуткѣ между существующими крупными и мелкими органами управленія, въ видахъ восполненія своею дѣятельностью и тѣхъ, и другихъ.

Разъ все, такимъ образомъ, опредѣляется стадіей развитія мѣстности, то и мы не могли избѣжать того, что въ извѣстное время на очередь неотложно стали задачи, удовлетворительное разрѣшеніе которыхъ можетъ быть по плечу только надлежаще близкой къ мѣстности мелкой земской единицѣ. Это именно тѣ, превышающія силы отдѣльныхъ сельскихъ общинъ, а тѣмъ паче единицъ, задачи, по отношенію къ которымъ уѣздное земство уже не можетъ быть трактуемо въ качествѣ мѣстнаго установленія, почему и принятіе ихъ уѣзднымъ земствомъ къ своему разрѣшенію было бы отнюдь не полезнымъ для дѣла нарушеніемъ основныхъ началъ правильно поставленнаго мѣстнаго хозяйства. Словомъ, рано или поздно, но долженъ былъ наступить моментъ, когда мелкая земская единица стала у насъ неотложной жизненной необходимостью. Однако, наступилъ ли уже этотъ моментъ, какъ думаютъ одни, или же мы имѣемъ еще полную возможность посидѣть у моря въ ожиданіи погоды, какъ увѣряютъ другіе, вотъ вопросъ, на который намъ предстоитъ дать посильный отвѣтъ.

Начнемъ, по обыкновенію, съ наглядной иллюстраціи, приведя въ примѣръ мѣстность, гдѣ явленіе, насъ занимающее, получило, повидимому, особенно рельефное выраженіе. Эта мѣстность—Ярославская губернія, въ которой офиціальныя данныя [1]) констатируютъ, при весьма значительномъ общемъ торгово-промышленномъ ростѣ, несомнѣнный упадокъ городской торговли. Ростовъ Ярославскій, Мышкинъ, Любимъ, Угличъ, Молога, Романово-Борисоглѣбскъ изъ года въ годъ быстро и замѣтно теряютъ свое прежнее торгово-промышленное значеніе: уменьшается число торговыхъ заведеній, сокращается сумма ихъ торговыхъ оборотовъ. Прежде игравшіе такую крупную роль въ экономической жизни мѣстнаго сельскаго и городского населенія еженедѣльные базары теперь „суще-

[1]) М. С. Кропотовъ: „Крестьянство Ярославской губерніи и его податныя силы". Экономическій очеркъ. (Ярославль, 1900 г.).



ствуютъ только по имени, въ базарные дни городская площадь бываетъ очень часто совершенно пуста: ничто не покупается, не продается, въ городскихъ рядахъ затишье; да и въ прочіе дни у городскихъ торговцевъ покупателями являются большею частью горожане". Дѣло въ томъ, что сельскому жителю въ настоящее время почти незачѣмъ ѣхать въ уѣздный городъ; уѣздъ покрытъ уже цѣлой сѣтью лавокъ, въ которыхъ легко получить все ему необходимое. Въ крупныхъ сельскихъ лавкахъ сельскій обыватель часто можетъ теперь достать даже гораздо лучшіе, чѣмъ въ городскихъ лавкахъ, товары и за болѣе дешевую цѣну; многочисленныя же мелочныя сельскія лавочки представляютъ для него ту выгоду, что при столь обычномъ хроническомъ недостаткѣ денегъ онъ можетъ пріобрѣтать въ нихъ необходимые ему товары путемъ натуральнаго обмѣна на сельскохозяйственные продукты. Успѣшная конкурренція уѣздной торговли съ городскою, естественно побуждаетъ городскихъ торговцевъ ликвидировать свои городскія предпріятія и переносить свою дѣятельность въ уѣзды, причемъ чаще всего изъ чисто торговой она превращается въ торгово-промышленную. Обыкновенно, бывшій городской торговецъ, облюбовавъ какую нибудь сельскую мѣстность, устраиваетъ здѣсь маслодѣльный или сыроваренный заводъ и при немъ уже мелочную лавочку, и окрестное населеніе начинаетъ усиленно стекаться сюда для сбыта молока и пріобрѣтенія необходимыхъ ему мелочныхъ товаровъ.

Но въ чемъ же, спрашивается, причины этого торгово-промышленнаго роста сельскихъ мѣстностей за счетъ уѣздныхъ городовъ? Этихъ причинъ, одновременно дѣйствующихъ и взаимно переплетающихся, двѣ: 1) ростъ и развитіе потребностей сельскаго населенія и 2) проведеніе желѣзныхъ дорогъ. „Еще недавно крестьянинъ обходился почти безъ фабричной мануфактуры, пользуясь домашними издѣліями; но теперь это время прошло безвозвратно и фабричный станокъ вполнѣ почти вытѣснилъ и сдѣлалъ ненужнымъ употребленіе ручного ткацкаго станка; бакалейный же и колоніальный товары и ихъ главные представители—чай и сахаръ да сласти фабричнаго производства—идутъ въ деревню въ огромномъ количествѣ" [1]). Потребности деревни выросли настолько, что удовлетвореніе ихъ издалека, изъ уѣзднаго города сдѣлалось крайне затруднительнымъ не только количественно, но и качественно, городская лавка оказывается не въ силахъ поспѣть и за быстро развивающимся вкусомъ сельскаго потребителя. И сельская лавка, которую дешевый и скорый рельсовый путь связалъ непосредственно съ мѣстами крупной оптовой торговли или производства потребныхъ деревнѣ продуктовъ, неизбѣжно должна была вытѣснить город-

---

[1]) Ibid. 34.

скую. Тотъ же рельсовый путь обусловилъ возникновеніе цѣлаго ряда новыхъ торгово-промышленныхъ центровъ. „Удобство полученія товара изъ большихъ торговыхъ центровъ рельсовымъ путемъ, быстрота исполненія заказовъ, свѣжесть продуктовъ торговли и удобство отправки мѣстныхъ произведеній— безусловно останавливали вниманіе покупателей на торговыхъ заведеніяхъ при станціяхъ, тѣмъ болѣе, что сельскій обыватель всегда могъ продавать свои товары (ленъ, яйца, живность, молоко) и, не отъѣзжая въ городъ за покупками, найти здѣсь всѣ нужные для потребленія предметы“ [1]). У станцій концентрируется скупка сельскохозяйственныхъ продуктовъ, выростаютъ торговыя заведенія, наконецъ, возникаютъ промышленныя предпріятія. И вотъ, подъ сельцомъ Дядьковымъ, ниже г. Ярославля, гдѣ лѣтъ 15 тому назадъ былъ только голый песчаный берегъ, теперь уже 7 лѣсопильныхъ заводовъ, къ которымъ свозится и ими разрабатывается свыше 1 милліона деревьевъ, 10 наливныхъ резервуаровъ съ нефтью, емкостью до 15 мил. пуд. и т. д. На Костромской жел. дор. возникаютъ торговые пункты около станцій Любово и Бурмахино, гдѣ теперь „фабричные лабазы дѣлаютъ обороты на сотни тысячъ“. Въ Любимскомъ уѣздѣ разростаются въ торговые центры двѣ станціи Вологодской жел. дор.: Пречистое и Скалина, отвлекшія значительную часть окрестнаго населенія отъ городскихъ торговцевъ. Въ Мышкинскомъ уѣздѣ расцвѣтаетъ „Шиловскій посадъ“. При проведеніи Рыбинско-Бологовской жел. дороги возникаетъ крупный торговый центръ Некоузъ; кромѣ того, въ Мологскомъ уѣздѣ развиваются: Лацкое, Брейтово, Проворово, Покровское, Копорье и, наконецъ, Захарьино, куда „на базары стали съѣзжаться не только мѣстные торговцы, но и торговцы Пошехонья, Весьегонска и Череповца“...

Трудно привести болѣе бьющій въ глаза примѣръ роста мѣстности, какъ въ отношеніи увеличенія массы, такъ и въ смыслѣ усиленія разнородности ея запросовъ. Но именно яркость и рельефность этого примѣра, надѣемся, даетъ читателю возможность совершенно ясно представить себѣ, какую радикальную пертурбацію долженъ былъ произвести ростъ мѣстности въ *дорожномъ дѣлѣ*...

Движеніе по грунтовымъ дорогамъ чрезвычайно усилилось, и направленіе этого движенія въ весьма значительномъ числѣ случаевъ совершенно измѣнилось. Такъ, на дорогахъ, ведущихъ къ уѣздному городу, оно почти замерло; зато тянутся обозы по вновь проложеннымъ дорогамъ, ведущимъ къ вновь народившимся или развившимся сельскимъ центрамъ, и кипитъ новая жизнь на ста-

[1]) Ibid. 135.

рыхъ проселочныхъ дорогахъ. Еще недавно пустынныя и безжизненныя, эти дороги были только средствомъ сосѣдскихъ сношеній, да служили частнымъ хозяйственнымъ интересамъ отдѣльныхъ владѣльцевъ или общинъ; теперь же онѣ получили небывалое значеніе: ведутъ ли онѣ къ желѣзнодорожной станціи, скрещиваются ли онѣ у маслодѣльнаго или сыроваренная завода, устроеннаго перекочевавшимъ въ деревню городскимъ торговцемъ, который скупаетъ у окрестнаго населенія молоко и расплачивается за него *привозной* мануфактурой и бакалеей,—и въ томъ и въ другомъ случаѣ проселочныя дороги нынѣ связываютъ уже не сосѣда съ сосѣдомъ, а деревню съ... всемірнымъ рынкомъ!...

Представимъ себѣ количество осей, ежедневно ломающихся на рытвинахъ, количество лошадей, изо дня въ день надрывающихся и падающихъ подъ непосильной тяжестью груза въ непролазной грязи, количество подмоченныхъ, испорченныхъ и запоздавшихъ доставкой на станцію сельскихъ грузовъ,—представимъ себѣ все это, и мы легко поймемъ, какой огромный уронъ терпитъ наше народное хозяйство отъ отвратительнаго состоянія нашихъ чуть ли не въ теченіе ³/₄ года почти совершенно непроѣздныхъ проселочныхъ дорогъ. Но при наличныхъ условіяхъ иначе и быть не можетъ. Несмотря на радикальное измѣненіе характера и значенія проселочныхъ дорогъ, законъ до сихъ поръ считаетъ ихъ имѣющими частное значеніе только для владѣльцевъ земли, по которымъ онѣ пролегаютъ; соотвѣтственно и содержаніе ихъ въ исправности остается частной повинностью этихъ владѣльцевъ, выполняемой ими подъ контролемъ полиціи. Являясь по существу, при настоящихъ условіяхъ, несправедливой, повинность эта, кромѣ того представляется въ большинствѣ случаевъ и прямо непосильной для отдѣльныхъ владѣльцевъ (будь то общины или частные владѣльцы—все равно). При наличныхъ условіяхъ пассажирскаго и грузового движенія по грунтовымъ дорогамъ, какъ приведеніе въ надлежащій удовлетворительный видъ существующихъ проселочныхъ дорогъ, такъ и въ особенности проложеніе новыхъ, которое такъ часто требуется, можетъ быть успѣшно осуществлено только соединенными средствами и силами всего ближайше въ томъ заинтересованнаго района. Но гдѣ же теперь на мѣстѣ тотъ органъ, который могъ бы совершить такое объединеніе средствъ и силъ? Его нѣтъ, и естественно, если теперь въ сферѣ дорожнаго дѣла на мѣстахъ особенно живо, до боли, ощущается потребность въ мелкой земской единицѣ. Вотъ, слѣдовательно, отрасль мѣстнаго хозяйства, въ которой время для этой единицы не только приспѣло, но даже, пожалуй, въ значительной мѣрѣ уже упущено...

Не менѣе ощутительной является потребность въ мелкой земской единицѣ и въ сферѣ мѣстныхъ *почтовыхъ нуждъ*, къ тому же,

какъ увидимъ, въ значительной мѣрѣ осложненныхъ именно плохимъ состояніемъ нашихъ грунтовыхъ дорогъ. То время, когда деревня, оторванная и изолированная отъ всего внѣшняго Божьяго міра, не ощущала почти никакой потребности въ живомъ общеніи съ нимъ, когда это общеніе почти исчерпывалось пересылкою черезъ сотскихъ и десятскихъ офиціальныхъ пакетовъ изъ канцеляріи уѣзднаго исправника въ становую квартиру, отсюда—въ волостное и затѣмъ сельское правленіе и обратно,—это „доброе старое время" безвозвратно минуло. Съ тѣхъ поръ произошло то, что „земельныя условія лишили крестьянство возможности свободно расширять свое земледѣльческое хозяйство въ мѣру подраставшихъ рабочихъ силъ и развивавшихся потребностей; вмѣстѣ же съ общимъ направленіемъ финансово-экономической политики и цѣлымъ рядомъ другихъ факторовъ, посредствомъ которыхъ экспропріировались почти всѣ возможные въ крестьянскомъ хозяйствѣ избытки, они (земельныя условія) до нельзя затруднили развитіе такового въ глубь, путемъ дальнѣйшей его интенсификаціи. Чтобы пополнить свои рессурсы и использовать свои рабочія силы, крестьянству пришлось обратиться къ работѣ по найму у сосѣднихъ землевладѣльцевъ и налечь на промыслы, которые также, благодаря быстрой ихъ капитализаціи, все чаще и чаще оказывались доступными лишь въ видѣ работъ на чужихъ хозяйственныхъ предпріятіяхъ... Значительной массѣ крестьянскихъ дворовъ пришлось распредѣлить свои силы между промыслами и земледѣліемъ, отчуждая мужскую рабочую силу по преимуществу на сторону и эксплоатируя женскій и дѣтскій трудъ, главнымъ образомъ, въ своемъ хозяйствѣ... Мѣрою всѣхъ хозяйственныхъ расчетовъ мужика силою вещей сдѣлалась заработная плата... Крестьянство, въ истинномъ пониманіи этого слова, какъ классъ трудящихся собственниковъ, перестало существовать. Крестьянинъ теперь ни больше, ни меньше, какъ замаскированный рабочій. Это „разрушеніе" крестьянства шло не изъ средины, а отъ одного края къ другому и въ настоящее время, за ничтожными исключеніями, захватило всю его массу" [1]). Такимъ образомъ на мѣстахъ оказываются уже теперь не десятки и не сотни тысячъ, а *милліоны* крестьянскихъ семей, краеугольнымъ камнемъ бюджета которыхъ являются средства, притекающія извнѣ — отъ ихъ находящихся въ отходѣ членовъ; и средства эти притекаютъ не сразу, а присылаются отходчиками домой мелкими суммами въ 4—5 пріемовъ въ теченіе рабочаго срока. Припомнимъ затѣмъ отмѣченное выше развитіе уѣздной торговли, возникновеніе новыхъ торгово-промыш-

[1]) *А. В. Пѣшехоновъ*: „Изъ теоріи и практики крестьянскаго хозяйства", „Русское Богатство", октябрь, 1902 г., стр. 117—118.

ленныхъ пунктовъ и установившееся общеніе между сельской лавкой и крупными промышленными центрами. Естественно, наконецъ, что только что указанныя условія сельской жизни, пробудивъ въ деревнѣ значительный интересъ къ внѣшнему міру, должны были, въ связи съ развитіемъ грамотности, вызвать небывалый спросъ на періодическую печать, дешевыя изданія которой и выписываются уже теперь деревней въ десяткахъ тысячъ экземпляровъ. Все это, кажется, достаточно опредѣляетъ, въ какой мѣрѣ, сравнительно съ прежнимъ, выросла и какой степени напряженія достигла въ настоящее время потребность мѣстности въ благоустроенной почтѣ. Но стоитъ обратиться къ дѣйствительности, чтобы убѣдиться, что эта потребность остается еще почти совсѣмъ неудовлетворенной. Въ Тверской губ., гдѣ въ 1898 году, напр., отхожими промышленниками прислано было на родину 448148 денежныхъ пакетовъ на сумму 6.621,860 руб., дѣйствуетъ всего 70 почтов. отдѣл. и конторъ. Такимъ образомъ, одно почтовое отдѣленіе здѣсь приходится на 144 селен., а въ частности въ Калязинскомъ уѣздѣ на 237 селен., въ Осташковскомъ на 261 селен., въ Ржевскомъ на 276 сел. О личномъ полученіи адресатами денежной и простой корреспонденціи, при такихъ условіяхъ, конечно, не можетъ быть и рѣчи: приходится прибѣгать для этого къ посредничеству не только волостныхъ правленій, но даже торговцевъ [1]), что совершенно исключаетъ своевременное, правильное и регулярное полученіе ея. Очень поучительны въ этомъ отношеніи опубликованныя въ № 5—6 „Вѣстника Владимірскаго Земства" за 1901 г. результаты спеціальной анкеты, произведенной черезъ корреспондентовъ текущей статистики. Бойкая промышленная Владимірская губ. какъ разъ одна изъ тѣхъ, гдѣ потребность въ широко поставленныхъ почтовыхъ сношеніяхъ особенно настоятельна, и тѣмъ не менѣе вотъ какъ характеризуются они въ отвѣтахъ корреспондентовъ [2]). 53% деревень находятся въ разстояніи болѣе 10 вертъ отъ почтовыхъ учрежденій. „Особенно трудно,— пишетъ одинъ священникъ изъ Переяславскаго уѣзда,—получать почту весною и осенью, когда нельзя бываетъ ни пройти, ни проѣхать, такъ что подолгу не приходится получать почту. Бываютъ случаи, что крайняя нужда бываетъ на почту, и тогда крестьянинъ въ плохую дорогу беретъ 1 рубль пѣшкомъ и 3 р. на лошади". Изъ Мирославской волости, Юрьевскаго уѣзда, корреспондентъ

---

[1]) „Статистич. Ежегодн. Тверск. губ. за 1892 г." ч. 2, ст. 48. На имя торговцевъ для передачи крестьянамъ адресуется 73,364 пакета на сумму 1.056,743 р.

[2]) Понятно, что мы приводимъ только самую ничтожную часть ихъ отвѣтовъ.

пишетъ: „относительно почтовыхъ сношеній всѣ вообще, а особенно крестьяне терпятъ очень большія неудобства. Во-первыхъ, почта далеко (12 верстъ), а случаевъ, кромѣ базарнаго дня, у крестьянъ получить нѣтъ. Кромѣ сего полученіе, особенно денегъ, сопряжено съ большими неудобствами. Нужно повѣстку свидѣтельствовать въ волостномъ правленіи, а оно еще 10 верстъ въ противуположную сторону; крестьянинъ такимъ образомъ дѣлаетъ прогулку 10 + 10 верстъ до волостного правленія и 12+12 верстъ на почту, всего 44 версты за полученіемъ денегъ; и это иногда изъ-за пустяшныхъ рублевыхъ корреспонденцій, да въ горячее время!... Такъ какъ народъ въ нашемъ районѣ промысловый, но бѣдный,— сколотитъ на сторонѣ 5 рублей и шлетъ скорѣе домой, то полученіе отъ почты денегъ, сопряженное съ такими неудобствами, положительно есть вопіющее зло, ложащееся особенной тяжестью на бѣдныхъ женщинъ, которымъ и приходится большей частью получать“. Наконецъ, вотъ характеристика почтовыхъ порядковъ, дѣлаемая однимъ волостнымъ писаремъ изъ Покровскаго уѣзда: „Почта получается волостнымъ правленіемъ 2 раза въ недѣлю, адресаты же, дай Богъ, если получатъ черезъ недѣлю, ибо не всегда бываютъ въ правленіи крестьяне изъ этого селенія. Съ полученіемъ денегъ дѣло обстоитъ еще печальнѣе: самому адресату ѣхать за получкой 10—20 руб.—день терять (1 р. 50 к.—2 р. въ лѣтнее время)—нѣтъ расчета, и въ силу этого сложилась привычка дожидаться поѣздки старшины на „станцію“, а это бываетъ въ мѣсяцъ не болѣе 2 разъ; въ результатѣ мѣсячное ожиданіе получки денегъ и при этомъ въ постоянной нуждѣ крестьянинъ убыточно (дѣлаетъ) тяжелые займы“. Однородная анкета, произведенная по Саратовской губ., дала такіе же результаты [1]). Здѣсь изъ 193 мѣстностей, о разстояніи которыхъ отъ почтовыхъ пунктовъ получены свѣдѣнія, только 56 находятся отъ нихъ ближе 10 верстъ, а 62 селенія находятся отъ нихъ на разстояніи болѣе 20 верстъ (до 60 в.). Правда, здѣсь въ большинствѣ случаевъ функціонируетъ земская почта, но ея задача исчерпывается доставленіемъ почты въ волостные пункты, да иной по существу задача *уѣздной* земской почты и быть не можетъ. И вотъ: „все бѣдствіе въ томъ,—пишетъ корреспондентъ изъ Курдюмской волости, Саратовскаго уѣзда,— что почта, дойдя до волостного правленія (2 раза въ недѣлю), далѣе—по деревнямъ—иногда не двигается, адресатъ за корреспонденціей неизбѣжно долженъ являться самъ; равнымъ образомъ и ради отправки письма или бумаги необходимо ѣхать самому. Погода или непогода, есть тебѣ время или нѣтъ, здоровъ ты или боленъ,

---

[1]) *К. Еремеевъ*: „Новыя сношенія что въ Саратовской губ.“, „Саратовск. Земск. Недѣля“, № 5, 1902 г.

есть, наконецъ, у тебя лошадь или деньги на наемъ таковой, или ихъ не имѣется—безразлично: какъ ужъ тамъ хочешь, а тащись, если представляется необходимость имѣть дѣло съ почтой". Правда, дѣлу приближенія почты къ населенію значительно могла бы посодѣйствовать наличность желѣзнодорожныхъ станцій. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ даже именно этой наличностью мотивирована ненужность организаціи земской почты. Но въ дѣйствительности ихъ значеніе весьма невелико, благодаря неорганизованности сношеній съ ними населенія. „Почтовое отдѣленіе,—пишутъ изъ Зубриловской волости—въ 30 верстахъ. Частная простая корреспонденція получается не оттуда, а съ желѣзнодорожной станціи ежедневно, благодаря *любезности экономіи*, посылающей ежедневно за почтой на станцію". А что было бы, если бы не было „любезности экономіи", показываетъ слѣдующее сообщеніе, кстати, свидѣтельствующее, что деревня нуждается уже не только въ хорошихъ собственно почтовыхъ, но и въ телеграфныхъ сношеніяхъ: „Что касается теперь,—гласитъ это сообщеніе изъ Полчаниновской волости,—телеграфнаго сношенія, то въ этомъ случаѣ получается уже что-то немыслимое. Ближайшая телеграфная контора въ 30 верстахъ. Есть еще телеграфъ на станціи жел. дороги въ 18 верстахъ. Отправить туда телеграмму есть еще возможность. Но какъ получить ее? Разсылать телеграммы желѣзная дорога не обязана, и она выставляетъ адресованную на ваше имя телеграмму въ стекляный ящикъ, находящійся въ помѣщеніи въ родѣ багажной, или въ третьемъ классѣ. Тамъ телеграмма будетъ красоваться до тѣхъ поръ, пока вы случайно не найдете ея, или же ямщикъ при станціи не смилуется и не доставитъ ее вамъ за дорогую плату въ 2—3 рубля. Такое жалкое и дикое состояніе почтово-телеграфныхъ сношеній имѣетъ весьма вредное вліяніе на культурность края". И это последнее заключеніе едва ли можно признать излишне пессимистическимъ. По крайней мѣрѣ вотъ фактъ, сообщаемый корреспондентомъ изъ Ивановской волости, Балашовскаго уѣзда: здѣсь перестали выписывать газеты, такъ какъ, благодаря чрезмѣрнымъ расходамъ по доставкѣ, шести-рублевое изданіе обходилось подписчику въ 12 рублей!!

Само-собою разумѣется, что на мѣстахъ хорошо соображаютъ и тѣ мѣры, которыми можетъ быть устранено столь печальное и вредное для интересовъ населенія состояніе почтоваго дѣла. Поскольку дѣло идетъ о мѣрахъ, осуществимыхъ на мѣстныя средства и мѣстными силами, это, во 1-хъ, организація разсылки корреспонденціи изъ волостныхъ правленій адресатамъ и собираніе ея по деревнямъ: „неудобства,—пишетъ одинъ корреспондентъ, — можно устранить лишь путемъ найма обществами отдѣльнаго ямщика, который стоилъ бы не болѣе 50 р. въ годъ". „Стягиваніе

корреспонденцій изъ деревень,—пишетъ другой,—много упростилось бы, буде каждая изъ нихъ уполномочила бы на этотъ предметъ одного изъ своихъ членовъ, по жребію или по выбору что-ли, подобно тому какъ выбираются старосты, сотскіе, десятскіе и проч. Съ внѣшней стороны учрежденіе этой, какъ и всякой новой, должности въ нѣкоторомъ смыслѣ бремя для крестьянъ, но бремя—только кажущееся, если принять въ соображеніе результатъ, а результатъ этотъ въ общихъ чертахъ таковъ: вмѣсто 12-15 частныхъ подводъ—съ каждой деревни выгонялась бы одна общественная". Другая не менѣе важная мѣра, это организація правильныхъ почтовыхъ сношеній съ желѣзнодорожными станціями: „Лучше сдѣлать такъ,—пишетъ корреспондентъ изъ Широкинской волости,—высылать особыхъ разсыльныхъ на станціи желѣзн. дороги: Курдюмъ, Корбулакъ и Бурасы". Но вотъ вопросъ: на кого можетъ быть возложено осуществленіе этихъ мѣропріятій? Судя по предыдущимъ двумъ отвѣтамъ, корреспонденты Саратовскаго земства склонны возложить принятіе этихъ мѣръ на отдѣльныя сельскія общества, которыя должны каждое позаботиться само о себѣ. При наличныхъ условіяхъ, когда на мѣстѣ нѣтъ другого органа, которому ближайше слѣдовало бы заняться этимъ дѣломъ, такое желаніе вполнѣ естественно. Но естественно также, что оно было и остается неосуществленнымъ. Прежде всего, вѣдь въ почтѣ нуждаются не только мѣстные крестьяне, но и землевладѣльцы и та масса постороннихъ, которая теперь живетъ въ деревнѣ, не имѣя права разсчитывать на заботы о нихъ сельскаго общества. Затѣмъ для многихъ общинъ задача упорядоченія, хотя бы только для себя, почтоваго дѣла прямо непосильна. Наконецъ, по самому существу дѣла, требующаго извѣстной системы и единообразія въ сношеніяхъ отдѣльныхъ селеній съ мѣстнымъ центральнымъ почтовымъ пунктомъ (волостнымъ правленіемъ или станціей), осуществленіе его не можетъ быть предоставлено отдѣльнымъ общинамъ. Съ точки зрѣнія необходимыхъ матеріальныхъ средствъ, какъ и съ точки зрѣнія цѣлесообразности организаціи дѣла, удовлетворительное разрѣшеніе задачи можетъ быть по плечу только извѣстной совокупности ихъ, нуждающихся въ услугахъ почты—общинъ и частныхъ лицъ, объединенныхъ въ соотвѣтствующемъ учрежденіи. И мы имѣемъ всѣ основанія стоять на томъ, что мѣстное почтовое дѣло будетъ оставаться все въ томъ-же нынѣшнемъ вредномъ для интересовъ народнаго хозяйства „жалкомъ и дикомъ состояніи", пока не народится надлежаще организованная мелкая земская единица.

Обращаясь къ области *народнаго просвѣщенія*, намъ предстоитъ выяснить: настолько-ли уже созрѣла на мѣстахъ потребность въ образованіи, иначе—достигла-ли уже мѣстность и въ данномъ отношеніи такой стадіи развитія, что наличность мелкой земской еди-

ницы становится условіемъ, sine qua non надлежащаго удовлетворенія этой потребности? Не приноситъ-ли уже отсутствіе мелкой единицы серьезнаго вреда дѣлу народнаго просвѣщенія, препятствуя его нормальному росту и вызывая тѣ или другія осложненія? Для отвѣта на эти вопросы имѣется вполнѣ достаточный матеріалъ въ рядѣ однородныхъ изслѣдованій, произведенныхъ въ губерніяхъ: Воронежской [1]), Пермской [2]), Саратовской [3]) и др. Давъ повсюду вполнѣ тождественные результаты, эти изслѣдованія тѣмъ самымъ констатировали всеобщность обнаруженныхъ ими явленій. Благодаря этому и мы, сберегая мѣсто, можемъ ограничиться главнымъ образомъ цѣнной работой воронежскихъ статистиковъ. Произведенный ими опросъ крестьянъ обнаружилъ, что болѣе 88% крестьянъ относятся къ образованію благожелательно, 8.9% безразлично и только 2.7% отрицаютъ пользу и необходимость образованія. Противъ школы такимъ образомъ въ Воронежской деревнѣ (какъ и вездѣ) высказывается только самое незначительное меньшинство. При этомъ, далѣе, оказывается, что среди лицъ, давшихъ безразличные или отрицательные отвѣты, огромное большинство безграмотныхъ, именно, среди первыхъ 90,9%, среди вторыхъ 92.6%, въ то время какъ изъ числа грамотныхъ въ пользу грамоты высказалось 96%.

Главными противниками образованія, слѣдовательно, являются неграмотные крестьяне, тогда какъ среди грамотныхъ такихъ противниковъ школъ едва 0,9%. Ясно, въ какой мѣрѣ происшедшее за послѣднія 40 лѣтъ развитіе грамотности въ населеніи уже само по себѣ усилило потребность въ ней. Что именно сама школа родила усиленную потребность въ школѣ, это доказывается и возрастнымъ составомъ лицъ, отрицавшихъ грамоту. Почти всѣ они, по свидѣтельству г. Воронова, „принадлежатъ къ старому поколѣнію деревни, которое по обыкновенію склонно восхвалять старое доброе время, хотя бы то было время всяческихъ безобразій и круглаго невѣжества: это—старики, дѣды, вырастившіе сыновей и внучатъ, либо обездѣтѣвшіе и овдовѣвшіе; и въ томъ, и въ другомъ случаѣ—усталые и далекіе отъ современныхъ требованій и нуждъ деревни“. Достаточно сказать, что среди отрицавшихъ школу не было ни одного въ возрастѣ менѣе 40 лѣтъ: было же въ возрастѣ отъ 40 до 50 лѣтъ—7.4%, отъ 50 до 60 лѣтъ—14.8%, отъ 60 до 70 лѣтъ—48.2%

---

[1]) „Матеріалы по народному образованію въ Воронежской губ.“ сост. *И. Вороновъ*, подъ редакціей и съ предисловіемъ Ф. А. Щербины. Изд. Воронежск. губ. земства, Воронежъ, 1899 г.

[2]) *Д. Бобылевъ*: „Народная школа и значеніе грамотности въ отзывахъ крестьянъ“, въ „Сборн. Пермск. Земства“ 1900 г. № 5—6 и 1901 г. № 1.

[3]) *Вас. Голубевъ*: „Положеніе народн. образованія въ Саратовской губ. по отзывамъ мѣстныхъ жителей“, въ „Саратовской Земск. Недѣлѣ“, 1902г. № 2—3.

и отъ 70 до 80 лѣтъ—29.6%. Эти данныя, очевидно, не только подтверждаютъ общеизвѣстную истину, что обскурантизмъ—увы!—усиливается параллельно возрасту, но указываютъ также довольно ясно на одну изъ причинъ этого обскурантизма: возрастъ является въ данномъ случаѣ несомнѣннымъ доказательствомъ того, что крестьяне, отрицавшіе образованіе, не могли на себѣ лично испытать благотворное воздѣйствіе земской школы. Если принять во вниманіе, что сознаніе пользы, приносимой ею, начало проникать въ массу только лѣтъ тридцать тому назадъ—въ первые годы по введеніи земскихъ учрежденій,—то, очевидно, вполнѣ правы воронежскіе статистики, понимающіе вышеприведенныя данныя въ томъ смыслѣ, что „лица, отнесшіяся отрицательно къ школѣ, переросли, такъ сказать, земскую школу уже въ то время, когда она возникла другими словами, если и нашлись немногіе голоса, поданные не въ пользу грамоты, то они принадлежали представителямъ не современной, а еще дореформенной деревни, которая, дѣйствительно, не могла воспитать въ нихъ особенно пылкой любви къ просвѣщенію“. Само собою разумѣется, что въ чрезвычайномъ развитіи спроса на грамотность сыграла роль не одна школа. Характерно, что среди опрошенныхъ воронежскими статистиками крестьянъ группа безземельныхъ вся поголовно высказалась въ пользу грамотности—ни одного безразличнаго или отрицательнаго голоса! Да и трудно было ожидать иного отношенія отъ такой группы населенія, которой грамотность, нужно полагать, наиболѣе облегчаетъ борьбу за существованіе, являясь подчасъ его единственнымъ орудіемъ...

Итакъ, сорокалѣтнее почти вліяніе земской школы, вспомоществуемое эволюціей, происшедшей въ экономическихъ условіяхъ и общемъ складѣ сельской жизни, при все большемъ сокращеніи количества вымирающихъ дореформенныхъ сельскихъ стариковъ—вотъ рядъ моментовъ, обусловившихъ въ настоящее время на мѣстахъ почти поголовную уже потребность въ грамотности. И даже не только грамотности: явился уже значительный спросъ и на низшую профессіональную школу и на общеобразовательную сельскую школу высшаго типа. А между тѣмъ... въ десяткѣ тысячъ селеній нѣтъ школъ [1]); милліоны дѣтей остаются внѣ ихъ стѣнъ; помѣщенія школъ тамъ, гдѣ онѣ есть, часто ниже всякой критики — тѣсны, грязны, холодны, плохо ремонтируются; даже тамъ, гдѣ земства выдаютъ безпроцентныя ссуды на постройку школьныхъ зданій, крестьяне этими ссудами почти не пользуются; наконецъ, бываетъ и такъ, что крестьяне закрываютъ школы уже существующія, отка-

[1]) Въ одной Саратовской губ., напримѣръ, насчитывается болѣе 1000 селеній, въ которыхъ никакихъ школъ (даже школъ грамоты) нѣтъ.

зываясь отъ расходовъ на ихъ содержаніе. Какъ же согласовать это съ усиленнымъ спросомъ на школу?

Ясный и категорическій отвѣтъ на этотъ вопросъ дала, между прочимъ, саратовская анкета. Школы отсутствуютъ въ рядѣ мелкихъ селеній (менѣе 70 дворовъ), для которыхъ непосильны не только постройка школьнаго зданія, но хотя бы одно только отопленіе и освѣщеніе школьнаго помѣщенія и содержаніе при немъ сторожа. Школы отсутствуютъ затѣмъ въ рядѣ довольно крупныхъ селеній (до 200 двор.), которыя, пожалуй, могли бы нести расходы по содержанію школы, если не цѣликомъ, то частью, но которыя, по недостатку средствъ, и мечтать не могутъ о сооруженіи школьнаго зданія, хотя бы и получивъ на то безпроцентную ссуду. Наконецъ, меньшинство селеній не имѣютъ школъ, какъ увѣряютъ корреспонденты, „по нежеланію", но ближайшій анализъ, сдѣланный г. Голубевымъ, ни на минуту не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что это по преимуществу все тѣ же мелкія селенія, „нежеланіе" которыхъ есть въ дѣйствительности — экономическая невозможность Однако, лишенные возможности обзавестись организованной школой, крестьяне этихъ селеній не оставляютъ своихъ дѣтей безъ грамоты. Ими „нанимаются, особенно въ зимнее время, грамотѣи или изъ сельскихъ писарей, мѣстныхъ грамотныхъ крестьянъ или изъ прохожихъ людей",—„проходимцевъ", по терминологіи корреспондентовъ. „Крестьяне, — пишутъ изъ Царицынскаго уѣзда, — „весьма желаютъ обучать дѣтей и приглашаютъ на зиму разныхъ грамотѣевъ изъ проходящихъ по большой дорогѣ". А въ Петровскомъ уѣздѣ „по зимамъ нанимаютъ пропившагося грамотѣя сами родители: платятъ ему по 25 коп. въ мѣсяцъ съ мальчика, кормятъ подворно, и такимъ путемъ учатся по 10 въ зиму, смотря по помѣщенію. Квартиры снимаютъ у одинокихъ за отопленіе". Очевидно, обученіе сомнительной грамотѣ у „проходимцевъ" и „пропившихся грамотѣевъ" обходится не дешево, пожалуй даже дороже, чѣмъ въ организованной школѣ. А между тѣмъ есть указанія и на значительно болѣе дорогую плату за ученіе.

Въ д. Осиновкѣ, Балашовскаго уѣзда, дѣти учатся у частнаго учителя съ платою по 50 коп. съ мальчика. Въ д. Иткаркѣ, Аткарскаго уѣзда, 50 дѣтей обучаются у частнаго учителя съ платой по 50 коп. съ мальчика, такъ что здѣсь деревня затрачиваетъ на грамоту 25 рублей въ мѣсяцъ, причемъ, благодаря дороговизнѣ, обучаютъ дѣтей „только достаточные крестьяне, а бѣдные остаются такъ". По существу, такимъ образомъ, селенія, лишенныя школы, затрачиваютъ весьма солидныя средства, но затрачиваютъ разрозненно и потому мало производительно, не говоря уже о томъ, что „проходимцы" приносятъ часто болѣе вреда, чѣмъ пользы. Въ общей сложности этихъ средствъ оказалось бы вполнѣ достаточно на

содержаніе потребнаго данной группѣ количества школъ. И жизнь, можно сказать, вопіетъ о томъ, чтобы явилась мелкая земская единица, которая собрала бы во-едино всѣ эти разрозненныя средства. Правда, ихъ часто хватило бы только на содержаніе, а не на постройку школъ. Однако, если отдѣльное сельское общество, благодаря экономической слабости, боится даже безпроцентной ссуды на постройку, то въ рукахъ мелкой земской единицы такія ссуды явились бы могучимъ рессурсомъ для развитія на мѣстахъ школьнаго дѣла. Само собою разумѣется, что мелкая земская единица нужна теперь, сейчасъ же и тамъ, гдѣ есть школы, гдѣ ихъ достаточно для обученія всѣхъ дѣтей окрестнаго населенія, но гдѣ онѣ всетаки мало посѣщаются, благодаря разстоянію. Тутъ сейчасъ же, нынѣ же необходима организація подвозки учащихся общественными подводами, устройство для нихъ ночлежныхъ пріютовъ при школахъ, а въ связи съ тѣмъ и теплаго приварка, — все это задачи, для осуществленія которыхъ отдѣльныя лица и общества безсильны, а уѣздное земство черезчуръ далеко.

Переходя къ потребностямъ мѣстности въ области *народнаго здравія*, приведемъ чрезвычайно любопытный отвѣтъ одного изъ Царицынскихъ корреспондентовъ саратовской текущей статистики. „*Довѣріе крестьянъ къ врачамъ*, пишетъ—онъ,—*съ каждымъ годомъ ослабѣваетъ* вслѣдствіе ихъ небрежнаго лѣченія на скорую руку, что въ свою очередь объясняется *недостаточностью врачебныхъ пунктовъ, отсутствіемъ при нихъ благоустроенныхъ амбулаторій и достаточнаго количества врачебнаго персонала*" [1]). Если неудовлетворительная постановка народнаго образованія даетъ рецидивы безграмотности, то тутъ мы, очевидно, стоимъ наканунѣ развитія рецидива къ... знахарству,—рецидива, весьма естественнаго при наличныхъ условіяхъ, и спасеніемъ отъ котораго можетъ быть только мелкая земская единица! Трагизмъ положенія земской медицины въ томъ, что она падаетъ жертвой своего успѣха. Всѣ ея усилія были направлены на то, чтобы вызвать къ себѣ довѣріе населенія, чтобы пріучить его обращаться къ помощи научной медицины. Усилія не остались безплодными. Разъ вызванный въ населеніи спросъ на медицинскую помощь, при условіяхъ жизни современной деревни, гарантирующихъ огромную заболѣваемость, началъ рости съ быстротою катящагося снѣжнаго кома. Быстрота эта не особенно замедлилась даже тамъ, гдѣ земствомъ сдѣланы были попытки задержать ее разными искусственными тормазами, вродѣ такъ называемой „пятачковой" платы за леченіе. Но при настоящихъ условіяхъ развитіе земской медицины не можетъ поспѣть за

---

[1]) *И. Гильгенбергъ*: „Медицинская помощь въ Саратовск. губ.", въ „Саратовской Недѣлѣ", 1903 г., № 3, стр. 114.

развитіемъ спроса. Наконецъ, есть предѣлъ, дальше котораго развитіе *уѣздной* земской медицины по самому существу идти не можетъ. Роковымъ образомъ долженъ былъ наступить моментъ разочарованія въ медицинѣ, а слѣдовательно и ослабленія довѣрія къ ней. И моментъ этотъ, пожалуй, даже долженъ былъ наступить тѣмъ скорѣе, чѣмъ больше завоеваній сдѣлала земская медицина, чѣмъ большій спросъ на себя она вызвала въ населеніи, ибо даже тамъ, гдѣ организація земской медицины доведена уже до полнаго совершенства, въ дѣйствительности, какъ въ Царицынскомъ уѣздѣ, имѣется на лицо и недостаточность врачебныхъ пунктовъ, и отсутствіе надлежащаго числа благоустроенныхъ амбулаторій и недостаточность врачебнаго персонала. И это понятно, такъ какъ „достаточнымъ" все это можетъ быть только тогда, когда явится на мѣстѣ въ такомъ количествѣ, что обезпечитъ всѣмъ, даже самымъ маленькимъ деревушкамъ, своевременную медицинскую помощь. Идеаломъ тутъ является не участковый земскій врачъ, а сельскій *общинный* врачъ, *общинная* амбулаторія, *общинный* родильный пріютъ. Если наша деревня, правда, еще не доросла ни по спросу, ни по средствамъ до осуществимости такого идеала, то *нѣсколько* амбулаторій, пріемныхъ покоевъ и родильныхъ пріютовъ *не на уѣздъ, а на волость*, является уже вполнѣ реальной и неотложной жизненной потребностью. Если принять въ соображеніе, сколько расходуетъ теперь населеніе на вознагражденіе бабокъ-повитухъ и знахарей, на поѣздки въ далекіе врачебные участки и на приглашеніе (землевладѣльцами) врачей издалека къ себѣ на домъ, то станетъ очевиднымъ, что на мѣстѣ нашлись бы необходимыя (по существу небольшія) средства для ея удовлетворенія; нужна только цѣлесообразная организація, которая эти средства извлекала бы, стянула бы въ свою кассу и дала бы имъ раціональное назначеніе. Мало того. Этихъ средствъ у всесословной мелкой единицы хватило бы не только на приближеніе къ населенію собственно медицинской помощи въ наиболѣе настоятельныхъ ея формахъ; ихъ хватило бы частью и на то, чтобы положить начало санитарному дѣлу, котораго теперь даже въ зародышѣ нѣтъ на мѣстахъ и надлежащая организація котораго — главный путь спасенія для „вымирающей деревни"... Ждетъ не дождется очереди и потребность въ возможно большемъ приближеніи къ населенію ветеринарной помощи...

Въ близкой и частью причинной связи съ областью народнаго здравія стоитъ *дѣло общественнаго призрѣнія*. Въ какомъ положеніи находится это дѣло въ современной деревнѣ? Отмѣченному выше превращенію крестьянина въ „замаскированнаго рабочаго" неизбѣжно должно было сопутствовать быстрое увеличеніе сельскаго беззземельнаго и бездомнаго пролетаріата, главн. обр. выдѣ-

ляющаго изъ своей среды контингентъ, нуждающійся въ поддержкѣ со стороны общественной благотворительности. Фабрики, заводы, земледѣльческія хозяйства, пользующіяся сельскохозяйственными машинами, усиленно поставляютъ деревнѣ увѣчныхъ, сиротъ, психически больныхъ,—послѣднихъ, какъ это показали новѣйшія изслѣдованія, поставляютъ главнымъ образомъ сельско-хозяйственныя машины. Не мало сиротъ поставляютъ эпидеміи, хотя роль послѣднихъ ослабляется въ разсматриваемомъ отношеніи тѣмъ, что онѣ прежде всего уносятъ именно дѣтей, смертность которыхъ въ деревняхъ ужасающая. Очевидно, количество нуждающихся въ общественномъ призрѣніи должно быть теперь огромное, притомъ быстро увеличивающееся. Чтобы читатель могъ наглядно судить о поразительномъ темпѣ этого роста, приводимъ хотя бы слѣдующую, какъ разъ въ настоящую минуту находящуюся у насъ подъ руками табличку, тѣмъ болѣе знаменательную, что ею устанавливается только небольшая часть процесса, о которомъ у насъ идетъ рѣчь. Это табличка, рисующая дѣятельность Козмодемьянскаго уѣзднаго земства, принявшаго на себя заботу о призрѣніи, какъ непосильную для сельскихъ обществъ, на которыхъ она лежитъ по закону [1]).

Годы.	Призрѣваемыхъ лицъ.	Вносилось въ смѣту на призрѣніе.
1890	7	336 р. — к.
1891	14	576 „ — „
1892	18	528 „ — „
1893	14	1272 „ — „
1894	26	1470 „ — „
1895	55	2272 „ — „
1896	75	2735 „ 72 „
1897	86	2905 „ 36 „
1898	103	3129 „ 28 „
1899	107	3032 „ 08 „

Въ среднемъ, ежегодно количество призрѣваемыхъ и потребный на нихъ расходъ увеличивается болѣе чѣмъ на 100%!.. А между тѣмъ призрѣваются еще далеко не всѣ нуждающіеся въ томъ. По крайней мѣрѣ, объясняя, почему козьмодемьянское земство не строитъ богадѣленъ, предпочитая производить денежныя выдачи, управа пишетъ: „въ цѣломъ уѣздѣ—лицъ, нуждающихся въ призрѣніи, набирается масса; для размѣщенія ихъ требовались бы обширныя зданія; сооруженіе, приспособленіе, ремонтъ, содер-

1) „Обзоръ главнѣйшихъ результатовъ дѣятельности козьмодемьянскихъ земскихъ учрежденій съ 1865 года по настоящее время“. Козьмодемьянскъ, 1900 г., стр. 64.

жаніе, страхованіе такихъ заведеній — все это поглощало бы непроизводительно значительныя суммы и все таки общій комплектъ призрѣваемыхъ едва-ли могъ-бы быть доведенъ до размѣровъ, соотвѣтствующихъ потребностямъ". Но само собою разумѣется, что и постройка богадѣленъ не исчерпываетъ еще всѣхъ мѣръ общественнаго призрѣнія. Раціональная постановка послѣдняго требуетъ строгой индивидуализаціи мѣръ помощи, сообразно особенностямъ каждаго даннаго случая. Нужны и богадѣльни, и ясли-пріюты. и разные виды трудовой помощи, и сельскіе ломбарды и т. д. Но понятно, что такая постановка ни въ какомъ смыслѣ—ни матеріально, ни интеллектуально—даже въ отдаленной степени непосильна сельскимъ обществамъ. Къ тому же теперь въ деревнѣ не одни крестьяне, но и масса иносословныхъ, также поставляющихъ изрядное количество лицъ, нуждающихся въ общественной помощи, но не получающихъ ея. Въ конечномъ итогѣ, на мѣстѣ нѣтъ никакого общественнаго призрѣнія; вмѣсто него, съ одной стороны, толпы „побирающихся по міру", съ другой, такой ужасъ, какъ „люди на цѣпи". И не жестокость, не невѣжество сажаютъ больныхъ людей на цѣпь, а во 1-хъ) жалость къ нимъ, такъ какъ при безпризорности, только такое прикрѣпленіе къ мѣсту гарантируетъ имъ отсутствіе увѣчій и даже самую жизнь, а во 2-хъ) требованіе „необходимой обороны" противъ общественной опасности, представляемой такого рода больными, особенно въ отношеніи поджоговъ и насилій надъ малолѣтними. И едва ли будетъ слишкомъ сильно, если мы скажемъ, что и эти толпы нищихъ, безпризорныхъ и эти „люди на цѣпи" вопятъ о мелкой земской единицѣ. Только такая всесословная единица, облагающая на мѣстныя общественныя нужды все мѣстное населеніе и привлекающая къ широкому участію въ мѣстныхъ общественныхъ дѣлахъ всѣ его живые и дѣятельные элементы, способна поставить на мѣстахъ дѣла общественнаго призрѣнія на уровень, соотвѣтствующій назрѣвшей потребности.

Дѣло общественнаго призрѣнія, соприкасающееся одной стороною съ интересами народнаго здравія, другою—примыкаетъ къ области заботъ объ *экономическомъ преуспѣяніи населенія.*

Въ отчетѣ Самарскаго губернскаго земскаго склада земледѣльческихъ орудій и машинъ за первыя 5 лѣтъ его существованія [1]) мы находимъ указанія на то, что въ Самарской губерніи какъ разъ послѣ двухъ неурожайныхъ лѣтъ (1897 и 1898) произошло

---

[1]) „Отчетъ Самарск. губ. земск. склада землед. орудій и машинъ, кровельн. желѣза и гвоздей за время съ 1894 по 1898 г. включительно". Изд. губ. земск. управы. Самара. 1900 г. и „Приложенія" къ отчету. Самара. 1900 г.

необычайное увеличеніе спроса на усовершенствованные плуги и косилки. Это, на первый взглядъ, странное и даже парадоксальное явленіе, согласно отчету, очень просто объясняется тѣмъ, что недостатокъ кормовъ на зиму поставилъ многихъ крестьянъ въ необходимость продать не только весь продуктивный, но и часть рабочаго скота. Ослабѣвшія благодаря этому крестьянскія хозяйства при условіи пользованія, по прежнему, тяжелымъ, самодѣльнымъ „сабаномъ" рисковали остаться безъ посѣва, а въ лучшемъ случаѣ, если бы и произвели его, то съ большимъ трудомъ, не своевременно и въ значительно сокращенномъ размѣрѣ. У стоявшихъ на пути къ разоренію, и потому жадно искавшихъ выхода крестьянъ естественно было появиться стремленію къ замѣнѣ тяжелаго сабана болѣе легкимъ и усовершенствованнымъ орудіемъ, требующимъ меньшаго количества рабочаго скота. Аналогично этому, по свидѣтельству отчета, плохой урожай травъ и обусловленная имъ опасность остаться на зиму безъ надлежащаго запаса кормовъ вызвали со стороны крестьянъ усиленный спросъ на косилки, такъ какъ „косилки брали травы, которыя простой косой не возьмешь". Мы имѣемъ тутъ наглядный примѣръ того, какъ условія, неблагопріятно вліяющія на данное крестьянское хозяйство, ведущія его къ ослабленію и упадку, вмѣстѣ съ тѣмъ, или даже вѣрнѣе именно потому, создаютъ и усиливаютъ потребность въ улучшеніи способовъ и пріемовъ его веденія. Понятно, эти условія не исчерпываются только болѣе или менѣе случайнымъ неурожаемъ, какъ въ самарскомъ случаѣ: ихъ очень много и всѣ они въ сложности образуютъ тотъ огромный и сложный эволюціонный процессъ, который ведетъ къ преобразованію натуральнаго хозяйства въ денежное. Крестьянинъ, борющійся за свое существованіе и хозяйственную самостоятельность, не можетъ уже довольствоваться ни примитивными, самодѣльными орудіями, ни первобытными же пріемами производства; онъ поставленъ теперь въ необходимость пріобрѣтать на сторонѣ и усовершенствованныя орудія, и улучшенныя сѣмена, и удобрительные туки, и многое другое, въ чемъ совсѣмъ не было надобности прежнему натуральному хозяйству. Современное крестьянство чувствуетъ настоятельную потребность въ расширеніи своихъ сельскохозяйственныхъ знаній, но нестолько книжнымъ, сколько нагляднымъ опытнымъ путемъ, что создаетъ благодарную почву для демонстраціи орудій, опытныхъ участковъ, показательныхъ полей и т. п. Не менѣе сильна его потребность въ улучшеніи скотоводства въ различныхъ меліораціяхъ, въ улучшеніи условій сбыта продуктовъ и т. д., и т. д. Потребности эти всеобщія, массовыя, между тѣмъ какъ при наличныхъ условіяхъ всякія усовершенствованія доступны почти исключительно только наиболѣе зажиточнымъ и сильнымъ

хозяйствамъ. Каждый проникшій въ деревню улучшенный плугъ, усиливая такія исключительныя, единичныя хозяйства, тѣмъ самымъ только еще болѣе ухудшаетъ положеніе остальной массы болѣе слабаго крестьянства. Необходимо поэтому, чтобы и удовлетвореніе указанныхъ потребностей было всеобщимъ, массовымъ. Послѣднее же возможно только при наличности двухъ условій. Прежде всего удовлетвореніе этихъ потребностей должно происходить по возможности тутъ же, на самомъ мѣстѣ ихъ возникновенія, дѣлая такимъ образомъ все необходимое населенію географически общедоступнымъ. Складъ сельскохозяйственныхъ орудій и машинъ, случной пунктъ, хлѣбная ссыпка и другія того же рода учрежденія должны находиться тутъ же, подъ рукою. Точно также опытное поле и показательный участокъ должны находиться постоянно тутъ же передъ глазами нуждающагося въ наглядныхъ примѣрахъ населенія, отнюдь не представляя собою чего то рѣдкостнаго, музейнаго, куда можно заглянуть только въ праздничный день, по случаю, пріѣхавъ за десятки верстъ. Агрономическій пунктъ, или прокатная станція, задача которыхъ главнымъ образомъ заключается въ томъ, чтобы сдѣлать усовершенствованныя орудія доступными даже мельчайшимъ и бѣднѣйшимъ хозяйствамъ, теряютъ всякій смыслъ, когда расположены въ такомъ разстояніи отъ большинства послѣднихъ, что дѣлаютъ такое пользованіе фактически невозможнымъ. Но кромѣ географической близости и общедоступности необходима еще, такъ сказать, экономическая и финансовая,—необходимо всему населенію дать матеріальную возможность пріобрѣтать потребныя ему улучшенныя орудія и средства производства. При крайней бѣдности населенія денежными средствами, это единственно достижимо, какъ то показалъ уже опытъ земства, только путемъ широкаго развитія кредита, вещнаго и личнаго, отпускомъ населенію въ кредитъ необходимыхъ орудій и матеріаловъ, устройствомъ ломбардовъ и другихъ, соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ, сельскихъ кредитныхъ учрежденій. Едва ли есть необходимость доказывать, что сколько нибудь серьезное географическое и финансовое приближеніе къ населенію необходимой ему экономической помощи наилучшимъ образомъ достижимо только въ путяхъ самопомощи, только при наличности на мѣстѣ соотвѣтствующей общественной организаціи. Идетъ ли дѣло о томъ, чтобы наиболѣе цѣлесообразно, планомѣрно и равномѣрно распредѣлить среди населенія помощь, идущую сверху—отъ государства, губернскаго и уѣзднаго земства, или же о томъ, чтобы организовать эту помощь на мѣстѣ, мѣстными силами на счетъ мѣстныхъ средствъ,—и въ томъ, и въ другомъ случаѣ только такая организація, только самоуправляющаяся мелкая земская единица способна дать вполнѣ удовлетворительные, даже блестящіе резуль-

таты. Только само мѣстное населеніе имѣетъ возможность досконально знать, когда, кому, гдѣ и какая именно помощь нужна; только оно, въ лицѣ своихъ, удостоенныхъ общественнаго довѣрія и вполнѣ освѣдомленныхъ преоставителей, можетъ правильно судить о томъ, кто именно нуждается, напр., въ кредитѣ, кому и въ какомъ размѣрѣ онъ можетъ быть открытъ и т. д. Наконецъ, только такая организація, только мелкая земская единица можетъ широко привлечь къ дѣлу мѣстныя, интеллигентныя силы, въ участіи которыхъ экономическія мѣропріятія особенно нуждаются. Это лучше всего доказывается, хотя бы, судьбою нашихъ сельскихъ кредитныхъ учрежденій: изъ сотенъ и даже тысячъ ихъ оказываются, въ концѣ концовъ, уцѣлѣвшими и нормально функціонирующими только тѣ, въ судьбѣ которыхъ приняли участіе интеллигентные люди. Отмѣтимъ еще то особенное значеніе, которое мы придаемъ мелкой земской единицѣ въ смыслѣ опредѣленія грядущихъ судебъ нашей падающей кустарной промышленности. Сколь ни дѣйствительными кажутся многоразличныя рекомендуемыя и практикуемыя уже мѣры для спасенія и развитія кустарной промышленности, но при условіи полнаго безпристрастія нельзя не признать слѣдующаго: въ концѣ концовъ для нея есть только одинъ единственный путь спасенія, именно, тотъ, на который выступило Вятское земство, напр., устройствомъ своего скипидарнаго завода, Суджанское—своей „земской фабрикой" и т. д.—словомъ путь *муниципализаціи кустарнаго производства*. Современное сельское общество слишкомъ слабо для осуществленія такой муниципализаціи; уѣздное земство слишкомъ далеко отъ мѣстности и слишкомъ грамоздко, чтобы успѣшно выполнить эту задачу, особенно, по отношенію къ небольшимъ узко мѣстнымъ производствамъ. Для мелкой же единицы здѣсь открывается обширная арена и первостепенной важности и несомнѣнно плодотворнѣйшей дѣятельности.

Мы коснулись далеко не всѣхъ отраслей мѣстнаго общественнаго хозяйства, при томъ коснулись ихъ только поверхностно и мимоходомъ, тѣмъ не менѣе, думается, достаточно для того, чтобы сдѣлалось яснымъ, въ какой огромной степени количественно и качественно развились мѣстныя сельскія потребности, и въ какой мѣрѣ возможно полное удовлетвореніе ихъ является посильнымъ только для надлежаще близкой къ мѣстности и соотвѣтственно организованной мелкой земской единицы.

III.

Никто, конечно, не рѣшится утверждать, что нужды и потребности, требующія для своего удовлетворенія мелкой земской единицы, въ настоящее время, при отсутствіи ея, остаются абсолютно

неудовлетворенными. Жизнь должна взять свое, иначе она бы пріостановилась и наступила бы смерть общественнаго организма. Тѣ запросы ея, которыхъ нельзя удовлетворить прямымъ, нормальнымъ путемъ изъ соотвѣтствующихъ источниковъ, удовлетворяются, хотя бы окольнымъ путемъ, неполно и недостаточно изъ другихъ источниковъ. Такими источниками, замѣняющими въ мѣру возможности мелкую земскую единицу и въ то же время служащими симптомами назрѣвшей въ ней потребности, и наличности на мѣстѣ необходимыхъ ей живыхъ силъ,—являются частныя лица, принимающія на себя удовлетвореніе общественныхъ потребностей, и возникающія съ тою же цѣлью добровольныя организаціи. Мы приводили уже выше свидѣтельство г. Кропотова относительно Ярославской губерніи, что тамъ во многихъ мѣстахъ „зарождается правильно организованная благотворительная дѣятельность, выражающаяся въ устройствѣ въ *селахъ* благотворительныхъ обществъ съ богадѣльнями для престарѣлыхъ и увѣчныхъ; на жертвы мѣстнаго населенія и на помощь отъ проживающихъ въ столицахъ отходчиковъ все чаще и чаще устраиваются училища, учреждаются библіотеки и читальни, а за послѣднее время населеніе даже матеріально содѣйствуетъ земскимъ учрежденіямъ въ устройствѣ медицинскихъ пунктовъ и сельскихъ больницъ“ [1]. Графъ П. С. Шереметевъ [2] насчитываетъ въ Звенигородскомъ уѣздѣ 25 устроенныхъ на частныя средства школъ, 12 устроенныхъ частными лицами богадѣленъ, яслей-пріютовъ, затѣмъ цѣлый рядъ добровольныхъ организацій: благотворительныхъ обществъ, братствъ, попечительствъ, пожарныхъ дружинъ и т. д. Нѣтъ сомнѣнія, что то же наблюдается и во многихъ другихъ мѣстахъ Россіи. Но многаго на этомъ пути, конечно, нельзя достигнуть. Не слѣдуетъ забывать, во-1), что проявленіе частной иниціативы и свобода организаціи поставлены у насъ, вообще, въ весьма тѣсныя рамки, во-2), что и частная иниціатива, и добровольныя организаціи для плодотворнаго проявленія своей дѣятельности на мѣстахъ сами прежде всего нуждаются именно въ безсословной мелкой единицѣ, имѣющей создать для нихъ благопріятную атмосферу.

Въ несравненно большей степени восполняетъ пробѣлъ, образуемый отсутствіемъ мелкой единицы, существующее земство. Не только уѣздныя, но частью и губернскія земства употребляютъ гигантскія усилія, чтобы дать населенію то, чего ему не хватаетъ благодаря этому пробѣлу. Земство строитъ на мѣстахъ школы, учреждаетъ сельскіе склады орудій, агрономическіе пункты, выдаетъ

---

[1] Н. с., стр. 52.

[2] „Мнѣніе члена комиссіи о мелкой земской единицѣ Звенигородскаго уѣзднаго предводителя дворянства гр. П. С. Шереметева“.

ссуды на ремонтъ проселочныхъ дорогъ, содѣйствуетъ возникновенію пожарныхъ дружинъ, беретъ на себя дѣло общественнаго призрѣнія, устраиваетъ ясли, ломбарды и т. д., и т. д. Однако, все это гигантское развитіе современной земской дѣятельности не можетъ заполнить пробѣлъ и притомъ же приводитъ во многихъ отношеніяхъ къ отрицательнымъ и потому совершенно нежелательнымъ результатамъ. Прежде всего уѣздныя и частью губернскія земства, направившія свои усилія на работу непосредственно на мѣстахъ въ селѣ и волости, неизбѣжно отвлекаются отъ своихъ прямыхъ и непосредственныхъ общегубернскихъ и общеуѣздныхъ задачъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ земская дѣятельность становится чрезмѣрно энциклопедической и разбросанной, что исключаетъ основныя условія хорошей работы: спеціализацію, сосредоточеніе вниманія и силъ. Наконецъ, земская работа воспринимаетъ всѣ недостатки, неизбѣжно свойственные всякому обслуживанью мѣстности отъ центра. Она становится бюрократически-шаблонной, нивеллирующей, пригоняющей все къ одному среднему уровню. Это происходитъ потому, что, обслуживая мѣстность издали, земство не имѣетъ средствъ использовать въ ея интересахъ тѣ избыточныя средства и силы, какія могутъ въ ней оказаться. Это-же дѣлаетъ земскую работу неразсчетливой, не экономной: къ данной мѣстности, которая могла бы обойтись безъ труда собственными рессурсами, отвлекаются общеземскія средства, которыя съ большей пользою могли бы быть употреблены въ другой, болѣе нуждающейся въ нихъ мѣстности. Наряду съ тѣмъ, дѣятельность земства получаетъ характеръ бюрократической опеки: земская заботливость часто попадаетъ туда гдѣ данная потребность еще не созрѣла, и, будучи поэтому какъ бы навязываема населенію, вызываетъ его недовольство, что вредитъ самому принципу земскаго самоуправленія. Само собою разумѣется, что, не встрѣчая на мѣстахъ надлежащей экономической и общественной почвы, земскія начинанія теперь нерѣдко терпятъ серьезныя неудачи: устанавливаетъ оно фондъ для выдачи безпроцентныхъ ссудъ на постройку школъ—ссуды никто не беретъ, устраиваетъ оно кустарную учебно-практическую мастерскую—кустари ею не пользуются и т. п. Бюрократическій характеръ работы земства изъ центра, требуя множество оплачиваемыхъ агентовъ на мѣстахъ, обусловливаетъ непомѣрную дороговизну этой работы. Стремясь къ посильному удешевленію ея, земство поставлено въ необходимость прибѣгать къ такимъ искусственнымъ мѣрамъ, какъ, напримѣръ, продажа сельскохозяйственныхъ орудій при *лѣчебницахъ* и т. п. Очень характерно въ этомъ отношеніи то необыкновенное многообразіе функцій, къ выполненію которыхъ такъ часто предназначается теперь сельскій учитель: онъ долженъ обучать грамотѣ, насаждать садоводство, огородничество и шелководство, прививать

оспу, продавать улучшенныя сѣмена, пропагандировать пчеловодство, собирать статистическія свѣдѣнія и т. д. Въ конечномъ итогѣ, усилія земства искусственно восполнить, такъ сказать, органическій недостатокъ, или пробѣлъ, образуемый отсутствіемъ мелкой земской единицы, только усугубляютъ и безъ того чрезвычайныя неудобства занимаемой имъ, точно висящей въ воздухѣ, позиціи, часто ставя его въ неестественное и ложное положеніе по отношенію къ населенію и подрывая такимъ образомъ въ глазахъ земства престижъ земскихъ учрежденій. Такой результатъ придется признать вполнѣ естественнымъ и неизбѣжнымъ, принявъ въ соображеніе, въ какой мѣрѣ наличныя условія, данная организація распорядительнаго и исполнительнаго органовъ земства неблагопріятны для надлежаще широкой, отвѣчающей истиннымъ нуждамъ населенія постановки земской работы. Сословное начало, положенное въ основу земскаго представительства, дало преобладаніе интересамъ, въ дѣйствительности, какъ мы знаемъ, давно уже не имѣющимъ въ мѣстности первостепеннаго значенія. Наоборотъ, участіе крестьянъ въ земскомъ дѣлѣ чрезвычайно ослаблено и далеко не соотвѣтствуетъ ни численности крестьянскаго населенія, ни важности его имущественныхъ интересовъ. Число гласныхъ крестьянъ значительно меньше числа волостей, такъ что огромное количество волостей не имѣетъ своихъ представителей въ земскихъ собраніяхъ. Очень часто эти волости не получаютъ на выборахъ и гласныхъ землевладѣльцевъ, и въ такихъ случаяхъ обширныя части уѣздной территоріи остаются совсѣмъ не представленными въ земствѣ. Въ лучшемъ случаѣ различныя части уѣзда представлены чрезвычайно неравномѣрно: подавляющее большинство въ собраніи обыкновенно получаютъ гласные одного какого нибудь района, тогда какъ другіе, даже во всѣхъ отношеніяхъ болѣе важные районы представлены весьма слабо. Да и не во всѣхъ случаяхъ можно говорить о „представительствѣ“: при томъ порядкѣ комплектованія гласныхъ крестьянъ, какой установленъ дѣйствующей избирательной системой, они являются отнюдь не выборными представителями населенія, а ставленниками администраціи. Наконецъ дѣйствующая избирательная система совершенно лишаетъ представительства цѣлыя обширныя группы населенія съ ихъ крупными и важными интересами, какъ, напр., крестьянъ—частныхъ владѣльцевъ, сельскую безсословную интеллигенцію и др. При такой системѣ, дающей составъ гласныхъ, который количественно и качественно ни сколько не соотвѣтствуетъ разнородности мѣстнаго населенія и не отражаетъ въ себѣ многообразія мѣстныхъ интересовъ въ комбинаціи, согласной съ ихъ дѣйствительными взаимными отношеніями,—при такой системѣ о надлежащей освѣдомленности земскихъ собраній по части мѣстныхъ пользъ и нуждъ почти не можетъ быть и рѣчи. Недостаточной

освѣдомленности соотвѣтствуетъ недостаточная компетентность ихъ въ рѣшеніи многихъ мѣстныхъ вопросовъ, а все вмѣстѣ обусловливаетъ и незначительность ихъ авторитета въ глазахъ отдаленнаго и чуждаго имъ населенія. Обратившись къ исполнительнымъ органамъ современнаго земства, мы увидимъ, что масса текущаго земскаго дѣла даже только въ предѣлахъ ихъ прямыхъ и непосредственныхъ общегубернскихъ и общеуѣздныхъ задачъ почти повсемѣстно давно уже переросла наличныя силы земскихъ управъ и ту крайнюю степень энергіи, какую онѣ въ состояніи развить. При наличныхъ условіяхъ сколько нибудь справиться со своими обязанностями земскія управы могутъ только при самомъ широкомъ и близкомъ содѣйствіи волостныхъ правленій. Отъ послѣднихъ получаютъ онѣ необходимыя свѣдѣнія; къ нимъ же вынуждены обращаться за содѣйствіемъ при осуществленіи на мѣстѣ земскихъ мѣропріятій. Получается, такимъ образомъ, съ точки зрѣнія началъ общественной самодѣятельности нѣчто глубоко трагическое: въ основѣ земскаго дѣла оказывается все тотъ-же волостной писарь, играющій роль главной пружины въ бюрократической машинѣ. Приспособленная къ цѣлямъ послѣдней, эта волостная пружина, конечно, не измѣняетъ ни своихъ свойствъ, ни темпа, ни направленія своей работы, когда ей приходится служить постороннему и чуждому ей земскому дѣлу. Само собою, и результаты получаются вполнѣ соотвѣтственные; земство снабжается несвоевременными, запоздалыми, несогласными съ дѣйствительностью свѣдѣніями, и основывая на нихъ свои мѣропріятія, оно неизбѣжно дѣлаетъ не то, что нужно, не тамъ, гдѣ нужно, не тогда, когда нужно, и не такъ, какъ нужно, къ восторгу своихъ враговъ и къ неудовольствію населенія... Можно также легко представить себѣ, какъ мало *земскаго* остается въ тѣхъ земскихъ предначертаніяхъ, которыя, по неволѣ, приводятся управами въ исполненіе на мѣстахъ черезъ посредство волостныхъ правленій. Невозможность при наличныхъ условіяхъ для земскихъ управъ исполненія различныхъ хозяйственныхъ операцій на мѣстахъ *земскими* руками или, по крайней мѣрѣ, подъ непосредственнымъ *земскимъ* надзоромъ и контролемъ заставляетъ ихъ иногда прибѣгать къ весьма своеобразнымъ системамъ хозяйства: кн. П. Д. Долгоруковъ въ своемъ докладѣ Суджанскому комитету о нуждахъ с.-х. пром. разсказываетъ о предсѣдателѣ управы, который „строилъ всѣ мосты хозяйственнымъ образомъ и подъ своимъ наблюденіемъ, *во дворѣ управы* пригонялъ всѣ матеріалы и затѣмъ уже развозилъ ихъ по мѣстамъ". И нужно отдать справедливость, что при указанныхъ условіяхъ, при отсутствіи земскихъ людей на мѣстѣ,—это пожалуй единственный способъ производить земскія сооруженія съ соблюденіемъ надлежащей экономіи и безубыточно для земской кассы...

Было бы наивно думать, что современное земство не сознаетъ недостаточности и неудовлетворительности своей работы, обусловленныхъ отдаленностью его отъ мѣстности, отдаленностью не только географической, но и органической—по его строю и составу. Превосходно понимаетъ оно также полнѣйшую рискованность и необезпеченность своего положенія — безъ прочныхъ связей съ населеніемъ, безъ твердой опоры въ его симпатіяхъ. Естественно, что въ то время какъ деревня всю силу своихъ стремленій выбиться изъ засасывающей ее сословно-бюрократической трясины направляетъ вверхъ, земство стремится внизъ навстрѣчу ей, къ почвѣ, къ мѣстности, не безъ основанія надѣясь обрѣсти въ ней не только обширное поле для плодотворной работы, но и прочный фундаментъ, который гарантировалъ бы его отъ случайностей и потрясеній. Стремясь заполнить пропасть, которая, благодаря отсутствію болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, земской единицы, отдѣляетъ его отъ деревни. земство возбуждаетъ рядъ ходатайствъ о соотвѣтствующихъ улучшеніяхъ въ его избирательной системѣ. Въ общемъ наиболѣе существенныя пожеланія земскихъ собраній, какъ извѣстно, сводятся къ слѣдующему: 1) необходимо отказаться отъ сословнаго начала и положить въ основу избирательной системы группировку населенія по его хозяйственно-экономическимъ интересамъ, иначе, желательно возстановить порядокъ, дѣйствовавшій по земскому положенію 1864 года, но съ тѣми измѣненіями и поправками, какихъ требуютъ измѣнившіяся условія времени 2). Одновременно должно быть усилено представительство крестьянъ, при чемъ гласные-крестьяне должны комплектоваться путемъ дѣйствительно свободныхъ выборовъ, а не назначенія администраціи, какъ это по существу происходитъ въ настоящее время. 3) Имущественный избирательный цензъ долженъ быть пониженъ и, кромѣ того, слѣдовало бы установить извѣстный образовательный цензъ, дающій самостоятельное право участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Такимъ образомъ имѣетъ быть приближенъ къ населенію по своему составу распорядительный органъ земства. Въ тѣхъ же цѣляхъ приближенія себя къ населенію, усиленія своей освѣдомленности и компетентности, а также въ видахъ устраненія неудобствъ, испытываемыхъ имъ при осуществленіи на мѣстахъ своихъ предначертаній, земство выдвигаетъ рядъ мѣръ, устраняющихъ надобность въ услугахъ волостныхъ правленій и до поры до времени имѣющихъ замѣнить мелкую земскую единицу. Всѣ эти палліативы и суррогаты могутъ быть сведены къ нѣсколькимъ группамъ. Къ первой изъ нихъ отнесемъ мѣры того типа, который характеризуется херсонскимъ проектомъ районныхъ земскихъ агентовъ. Это — мѣры, имѣющія создать на мѣстахъ болѣе надежныхъ агентовъ для исполненія земскихъ предначертаній, не задаваясь цѣлью строить это исполненіе на базисѣ

мѣстнаго общественнаго содѣйствія. Наиболѣе совершенной мѣрой этого рода должно признать сдѣланный суджанскимъ уѣзднымъ земствомъ опытъ перенесенія на мѣста самой управы въ лицѣ отдѣльныхъ ея членовъ. Это земство избрало одного члена управы, постояннымъ мѣстопребываніемъ котораго назначено мѣстечко Мирополье (въ 30 верстахъ отъ Суджи), являющееся пунктомъ средоточія важнѣйшихъ земскихъ мѣропріятій: здѣсь земская сапожная мастерская (почти 300 рабоч.), медицинскій и ветеринарный пункты, складъ сельско-хозяйственныхъ орудій, кредитныя товарищества, земскія школы, и, кромѣ того, здѣсь же предположены еще нѣкоторыя крупныя земскія сооруженія.

Къ слѣдующей группѣ отнесемъ тѣ мѣры, которыми земство (напр. Нижегородское) старается опереться на мѣстное населеніе въ лицѣ его отдѣльныхъ представителей. Стремясь удешевить свои мѣропріятія и считаясь съ недовѣріемъ населенія къ лицамъ постороннимъ, производящимъ впечатлѣніе чиновниковъ, земство учреждаетъ, напр., склады сельскохозяйственныхъ орудій, агрономическіе пункты только тамъ, гдѣ оказываются на лицо болѣе или менѣе достаточно подготовленныя лица, готовыя взять на себя завѣдываніе ими.

Третью группу образуютъ мѣры, посредствомъ которыхъ земство пытается опереться на мѣстное населеніе въ лицѣ различныхъ его добровольныхъ организацій: благотворительныхъ обществъ, сельско-хозяйственныхъ кружковъ, братствъ, пожарныхъ дружинъ и т. д. Субсидируя такія организаціи, земство черезъ ихъ посредство проводитъ тѣ или другія мѣропріятія.

Наконецъ, четвертую группу образуютъ мѣры, которыми земство желало бы опереться при осуществленіи своихъ мѣропріятій на *общественное* содѣйствіе мѣстнаго населенія, въ лицѣ его выборныхъ представителей. На первый планъ тутъ должны быть поставлены такія обширныя организаціи, какъ суджанскій и, въ значительной мѣрѣ скопированный съ него, камышинскій экономическіе совѣты. Въ суджанскій, кромѣ обычныхъ въ такого рода учрежденіяхъ членовъ, введены еще съ правомъ рѣшающаго голоса представители крестьянскаго населенія, по его же выбору, по одному отъ каждой волости. Сверхъ того совѣтъ привлекъ къ участію въ своихъ трудахъ свѣдущихъ людей — мѣстныхъ землевладѣльцевъ, арендаторовъ, управляющихъ, священниковъ, учителей и т. д., благодаря чему составъ совѣта опредѣляется почти въ 100 чел. Въ камышинскомъ совѣтѣ точно также, кромѣ управы, агрономовъ и гласныхъ земскаго собранія, находимъ представителей крестьянъ отъ волостей и свѣдущихъ людей. Къ этой же четвертой группѣ относятся по преимуществу разнаго рода, учреждаемыя въ помощь земскимъ управамъ, попечительства: школьныя, по проектамъ земствъ

Воронежскаго, Владимірскаго, Курскаго, Московскаго, Саратовскаго, Тверского, Ярославскаго и др., экономическія или земскія — по проектамъ Владимірскому и Воронежскому, пожарныя—по проекту Александровскаго земства, кустарныя—по Симбирскому проекту, волостные земскіе уполномоченные—по проекту Устюженскаго земства и т. д.

Но въ стремленіи своемъ приблизиться къ населенію земство не можетъ удовлетвориться реформой дѣйствующей избирательной системы и перечисленными мѣропріятіями. Еще мало органически связать себя съ населеніемъ,—земству необходимо и географически приблизиться къ нему уже потому, что степенью географической близости въ данномъ случаѣ опредѣляется также мѣра органической. Пусть предѣлъ избирательнаго права расширенъ до послѣдней степени, пусть къ участію въ уѣздномъ земскомъ представительствѣ допущены самые обширные круги населенія, всетаки уѣздное земское собраніе не сможетъ вмѣстить всѣ такія общественныя силы, и масса населенія, въ концѣ концовъ, никакъ не получитъ того ближайшаго, такъ сказать, повседневнаго прямого, непосредственнаго участія въ земскомъ дѣлѣ, какое необходимо для того, чтобы оно стало своимъ — близкимъ и роднымъ. Предоставить избирательныя права даже самымъ мельчайшимъ землевладѣльцамъ еще не значитъ дать имъ фактическую возможность пользоваться этими правами: у такихъ землевладѣльцевъ рѣдко окажется матеріальная возможность пріѣзжать на избирательные съѣзды и собранія. Тутъ помочь горю можетъ только территоріальное начало, производство выборовъ уѣздныхъ гласныхъ по участкамъ, раздѣленіе для этого избирательныхъ съѣздовъ на извѣстное количество отдѣленій. Понятно, впрочемъ, что въ такомъ случаѣ мелкому землевладѣльцу облегчится только возможность подать свой избирательскій голосъ; активное же участіе въ земскомъ дѣлѣ въ качествѣ уѣзднаго земскаго гласнаго ему всетаки будетъ недоступно, по причинѣ непосильности для него расходовъ, сопряженныхъ съ поѣздкою въ уѣздный городъ и съ проживаніемъ тамъ въ теченіе земской сессіи. Болѣе правильное и соразмѣрное ихъ дѣйствительному мѣсту и значенію въ составѣ уѣзднаго населенія представительство различныхъ хозяйственно-экономическихъ группъ еще не обезпечиваетъ равномѣрнаго представительства различныхъ частей уѣздной территоріи: надлежащая равномѣрность тутъ можетъ быть, опять таки достигнута только, при условіи примѣненія территоріальнаго начала, при раздѣленіи уѣзда на волостные избирательные округа, изъ которыхъ каждый долженъ посылать въ уѣздное земское собраніе опредѣленное количество гласныхъ. Примѣненіе территоріальнаго начала обусловливается, однако, не только требованіемъ практической цѣлесообраз-

ности и не только въ двухъ указанныхъ случаяхъ,—оно отвѣчаетъ и строго принципіальнымъ требованіямъ, вытекающимъ изъ самой сущности земства. Послѣднее призвано обслуживать не отдѣльныя сословія и классы населенія, а *мѣстность* во всей ея сословной и классовой совокупности, соотвѣтственно чему и земское представительство должно быть не сословнымъ или классовымъ, а *территоріальнымъ* и земскій гласный долженъ служить интересамъ не того или другого сословія или класса, а пославшей его мѣстности. Для этого необходимо, конечно, чтобы мѣстность дѣйствительно представляла собою нѣчто реальное и конкретное, нѣчто цѣльное и единое, дѣйствительно обладающее опредѣленнымъ комплексомъ интересовъ, нуждъ и потребностей. Это значитъ, что избирательный округъ долженъ быть не искусственнымъ и случайнымъ, ad hoc спеціально для выборныхъ цѣлей созданнымъ соединеніемъ извѣстной суммы избирателей въ предѣлахъ данной части уѣзда, а живымъ общественнымъ организмомъ, прочно сложившимся хозяйственнымъ и общественно-политическимъ союзомъ. Умѣстно будетъ поэтому напомнить, что еще 22 года тому назадъ профес. А. Д. Градовскій указывалъ на всесословную земскую единицу, какъ на наилучшій базисъ для построенія раціональной и жизненной избирательной системы, единственно способной вдохнуть жизнь въ уѣздное земство.

„Въ эпоху сословныхъ представительствъ,—писалъ онъ [1]),—депутатъ или гласный представляетъ свое сословіе, т. е. группу людей, связанныхъ хотя односторонними и узкими, но реальными интересами. Это имѣетъ смыслъ. Но въ эпоху всесословности представительству грозитъ опасность сдѣлаться безжизненнымъ отвлеченіемъ, абстракціей, если въ основаніе его не будетъ положена новая общественная единица, соединяющая людей осязательными интересами. Это именно и случилось съ нашимъ земскимъ представительствомъ. Въ свое время мы знали, что такое дворянское общество. Но что такое „уѣздные землевладѣльцы"? Какую общественную единицу образуютъ они? Мы знаемъ, что такое сельское общество, его жизнь мы видимъ и, такъ сказать, осязаемъ. Но общественное значеніе даже волости представляется намъ крайне туманнымъ. Что же сказать о „съѣздахъ" сельскихъ избирателей? Что думать о „гласныхъ", посланныхъ такими метафизическими съѣздами? Земское представительство не имѣетъ реальной связи съ мѣстнымъ населеніемъ; оно не представляется ему чѣмъ то своимъ, кровнымъ; оно ему чуждо, какъ все *отвлеченное* и въ качествѣ чужого представляется ему начальствомъ стороннимъ, но

[1]) „Всесословная мелкая единица" въ т. VIII собранія сочиненій, изд. 1903 г. См. 1-ый томъ Сборника. Приложеніе.

только менѣе важнымъ, чѣмъ настоящее казенное начальство. Изъ этихъ отрицательныхъ положеній можно вывести и положительное: *земское представительство получитъ реальный, дѣйствительный смыслъ тогда, когда въ немъ будутъ представлены не опредѣленныя категоріи лицъ, а общественныя единицы*", т. е., когда уѣздныя земскія собранія будутъ составляться изъ представителей мелкихъ земскихъ единицъ, какъ теперь губернскія земскія собранія составляются изъ представителей уѣздовъ [1]).

Ясно, что пока нѣтъ мелкой земской единицы, остается неосуществимой и вполнѣ удовлетворительная въ смыслѣ органической связи съ мѣстностью реорганизація уѣзднаго земскаго собранія, и всѣ даже самыя широкія проекты улучшенія избирательной системы, не предполагающіе такую единицу непремѣннымъ условіемъ, очень мало способны помочь горю. Немного помогутъ ему и мѣры, имѣющія избавить современное земство отъ необходимости пользоваться услугами волостныхъ правленій, замѣнивъ вмѣстѣ съ тѣмъ до поры до времени мелкую земскую единицу. Цѣль, которая ставится имъ, въ дѣйствительности едва-ли вполнѣ достижима. Прежде всего уже потому, что это только палліативы и суррогаты, онѣ не разрѣшаютъ самаго главнаго: не уничтожаютъ обслуживанія мѣстности изъ центра, наоборотъ, онѣ предназначены именно для цѣлей такого обслуживанія. Слѣдовательно, и указанные недостатки такого обслуживанія остаются всѣ на лицо. Мало того, ихъ основная задача—обезпечить наилучшее исполненіе на мѣстахъ предначертаній уѣзднаго и губернскаго земства—является даже въ значительной мѣрѣ отрицаніемъ мелкой земской единицы, какъ предполагающей исполненіе на мѣстѣ—единственно, какъ продуктъ *мѣстной же иниціативы и мѣстнаго же распоряженія*, подъ условіемъ мѣстнаго же контроля и надзора. Вмѣстѣ съ тѣмъ, старается ли земство опереться на отдѣльныхъ представителей мѣстнаго населенія или на различныя его добровольныя организаціи, во всякомъ случаѣ приближеніе къ мѣстности земскихъ начинаній становится на почву случайностей, исключающую возможность ихъ широкаго и систематическаго осуществленія. По скольку же дѣло идетъ собственно о попечительствахъ, то даже въ томъ случаѣ, еслибы имъ предоставлена была на мѣстахъ извѣстная самостоятельность, польза ихъ все таки оказалась бы весьма проблематичной. Ихъ дѣятельность, какъ и всѣхъ добровольныхъ союзовъ, въ которыхъ уча-

---

[1]) Этимъ мы не имѣемъ въ виду сказать, что способъ комплектованія уѣздныхъ гласныхъ долженъ быть обязательно такой-же, т. е., что они должны быть избираемы распорядительнымъ органомъ мелкой единицы, какъ губернскіе гласные уѣздными собраніями. Мелкая единица можетъ избирать уѣздныхъ гласныхъ и прямо непосредственно въ своихъ избирательныхъ собраніяхъ.

стники не имѣютъ личнаго интереса, была бы прежде всего диллетантской. А самое главное, при отсутствіи самообложенія, которое имъ предоставлено быть не можетъ, у нихъ не оказалось бы необходимыхъ финансовыхъ средствъ. Да и при той массѣ разнородныхъ попечительствъ, которая должна быть учреждена на мѣстахъ, гдѣ возьмутся для нихъ средства и силы? Или членами ихъ явятся одни и тѣ же люди и въ результатѣ всѣмъ имъ придется считаться со зломъ абсентеизма, или же при разнородномъ составѣ, гдѣ гарантія отъ дѣйствія въ разбродъ и прямыхъ столкновеній? Наконецъ, если мы обратимъ вниманіе на территоріальное распредѣленіе у насъ различныхъ добровольныхъ общественныхъ организацій, (сельскохозяйственныхъ обществъ, благотворительныхъ обществъ, пожарныхъ дружинъ и т. д.), то мы увидимъ, что наибольшее количество ихъ приходится на долю земскихъ губерній, что наибольшее развитіе получили онѣ тамъ, гдѣ земское самоуправленіе предварительно подготовило почву и создало условія для организованной общественной работы, разбудивъ дремавшія живыя силы населенія, получившія въ немъ недостававшій имъ опорный пунктъ. Понятно, чѣмъ дальше земство отстоитъ отъ населенія, тѣмъ менѣе способно оно играть по отношенію къ нему роль будильника, тѣмъ менѣе широкій и прочный базисъ представляетъ оно для различныхъ проявленій его самодѣятельности. И vice versa—намѣченныя въ качествѣ суррогатовъ мелкой единицы общественныя организаціи станутъ на столько многочисленными и жизнедѣятельными, чтобы оказать серьезную сотрудническую помощь земскимъ начинаніямъ, не ранѣе того, какъ земство подлежаще приблизиться къ мѣстности черезъ посредство мелкой земской единицы...

И такъ, съ какой бы стороны не подошли мы къ вопросу о мелкой земской единицѣ,—со стороны ли запросовъ разныхъ группъ и слоевъ сельскаго населенія, со стороны ли интересовъ и нуждъ мѣстнаго хозяйства, со стороны ли жизненной потребности, повиснувшаго надъ бездною, земства въ прочномъ фундаментѣ,—мы съ логической неизбѣжностью приходимъ къ одному выводу: время ея приспѣло. Никакими палліативами, никакими суррогатами ее замѣнить нельзя. И на мѣстахъ ее ждетъ недождется такая масса дѣла, какую изъ кабинетнаго далека даже трудно себѣ представить...

IV.

Мы познакомились болѣе или менѣе подробно съ тѣми причинами, которыя вызываютъ необходимость въ мелкой земской единицѣ. Теперь намъ предстоитъ хотя бы въ самыхъ общихъ

чертахъ выяснить, что можетъ она принести съ собою, что способна она дать мѣстности, земству, народу, государству, каково будетъ ея хозяйственное, культурное, соціально-политическое значеніе.

Функціи мелкой земской единицы, если не въ частностяхъ и деталяхъ, то въ общемъ, сами собою очевидны. Первое и главнѣйшее, что ей предстоитъ,—это избавить губернское и уѣздное земства отъ обязанностей, выполненіе коихъ они „не подлежащe", а потому и не вполнѣ удачно приняли на себя только потому, что не существуетъ болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, земской единицы. Вторую группу предстоящихъ ей задачъ составляютъ тѣ „превышающія силы отдѣльныхъ сельскихъ обществъ, а тѣмъ паче единицъ задачи", къ выполненію которыхъ существующее земство еще не приступало. Это задачи двоякаго рода: однѣ—соотвѣтствуютъ наличнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, другія—совершенно новыя, обусловленныя упраздненіемъ сословной волости и необходимостью отнести на общія сословныя средства удовлетвореніе тѣхъ общесословныхъ нуждъ, которыя теперь покрываются изъ сословнаго мірского кармана. Наконецъ, третью группу образуютъ обязанности, налагаемыя на волостное земство положеніемъ его, какъ органической части въ системѣ земскихъ учрежденій, въ качествѣ низшей инстанціи, непосредственно связующей земство съ мѣстностью. Оно должно будетъ принять участіе въ отправленіяхъ земскаго организма въ той или иной формѣ, содѣйствуя предначертаніямъ и мѣропріятіямъ губернскаго и уѣздного земствъ.

Среди троякаго рода задачъ, которыя призвана разрѣшить мелкая земская единица, безъ сомнѣнія, найдется не мало очень сложныхъ и трудныхъ; но можно быть увѣреннымъ въ томъ, что онѣ окажутся ей вполнѣ по силамъ, что она не только весьма успѣшно, но даже блестяще справится съ ними. Тому порукою служитъ рядъ выгодныхъ для общественнаго хозяйства особенностей, которыя присущи мелкой земской единицѣ, именно, какъ наиболѣе мелкому общественному союзу. Обращаясь къ наиболѣе важной въ данномъ случаѣ финансовой сторонѣ дѣла, легко замѣтить, что именно ей, именно мелкой земской единицѣ должны быть въ высшей степени свойственны тѣ преимущества, которыя финансовая наука признаетъ за мѣстнымъ самоуправленіемъ сравнительно съ государственнымъ [1]). Извѣстна особенная способность мѣстнаго самоуправленія привлекать къ общественной работѣ даровыя силы населенія. Само собою разумѣется, что такія

[1]) *Н. Цытовичъ*: „Мѣстные расходы Пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ". Кіевъ, 1898 г., стр. 257—281.

силы могутъ быть привлекаемы въ значительномъ количествѣ и съ дѣйствительной пользою для дѣла, только при томъ условіи, если послѣднее не выходитъ изъ круга ближайшей къ населенію, обыденно знакомой ему и живо его трогающей сферы интересовъ и предметовъ, если оно не особенно отрываетъ людей, отдающихъ ему свои даровыя силы, отъ ихъ собственныхъ занятій, если оно отнимаетъ у нихъ немного времени и не наноситъ ущерба ихъ собственнымъ дѣламъ. Иначе, степень способности мѣстнаго самоуправленія привлекать къ веденію общественныхъ дѣлъ даровыя силы обратно пропорціональна его органической и территоріальной близости къ населенію, слѣдовательно, наибольшей она должна быть у мелкой земской единицы. Точно также, если „существованіе мѣстныхъ финансовыхъ хозяйствъ съ особеннымъ кругомъ задачъ, выполняемыхъ на счетъ мѣстнаго населенія, усиливаетъ готовность послѣдняго къ принятію на себя налоговъ, благодаря тому, что польза ихъ расходовъ очевидна для плательщиковъ", то въ наибольшей степени должна будетъ усиливать эту готовность мелкая земская единица, такъ какъ здѣсь расходы будутъ производиться, буквально, на глазахъ плательщиковъ, которые, буквально же, воочію убѣдятся въ ихъ цѣлесообразности и полезности. Готовность населенія къ принятію на себя налоговъ будетъ усилена мелкою земской единицей еще и потому, даже въ особенности потому, что она, увеличивъ сумму налоговъ, въ то же время должна облегчить ихъ бремя, сдѣлавъ ихъ болѣе равномѣрными, приведя ихъ въ наибольшее соотвѣтствіе съ платежеспособностью различныхъ группъ населенія. Та первостепенная огромной важности роль, которую суждено сыграть мелкой земской единицѣ въ сферѣ мѣстнаго обложенія, до сихъ поръ, кажется, еще не обратила на себя надлежащаго вниманія. А между тѣмъ, можно думать даже, что только на базисѣ такой единицы возможна вполнѣ раціональная реформа системы мѣстнаго обложенія, въ цѣляхъ приведенія его въ наибольшее соотвѣтствіе съ требованіями справедливости и предписаніями общественнаго интереса. „Въ послѣднее время,—говоритъ проф. Цытовичъ,—финансовая теорія и практика начинаютъ склоняться къ тому мнѣнію, что нѣкоторые изъ прямыхъ налоговъ: поземельный, подомовый и промысловой вообще болѣе пригодны для мѣстнаго, нежели для государственнаго хозяйства... Нѣкоторые изъ прямыхъ налоговъ на потребленіе также болѣе удобны для мѣстныхъ союзовъ, нежели для казны. Таковы налоги на экипажи, лошадей, собакъ, квартирный налогъ и т. п.". Объясняется это тѣмъ, что по отношенію къ прямымъ налогамъ „мѣстныя хозяйства находятся въ нѣсколько болѣе выгодныхъ условіяхъ, такъ какъ оцѣнка предметовъ обложенія можетъ быть произведена ими удачнѣе и

правильнѣе, нежели непосредственными органами государства"; они „ближе заинтересованы въ добросовѣстномъ выполненіи этой задачи и лучше знакомы съ условіями и обстоятельствами мѣстной жизни", почему „при равныхъ прочихъ условіяхъ эти налоги могутъ давать имъ болѣе обильный доходъ и въ предѣлахъ каждаго отдѣльнаго союза могутъ быть распредѣляемы болѣе равномѣрно, нежели въ предѣлахъ цѣлаго государства". Основанія, въ силу которыхъ такимъ образомъ мѣстное самоуправленіе признается стоящимъ по отношенію къ прямымъ налогамъ въ болѣе благопріятныхъ условіяхъ, чѣмъ казна, ясно говорятъ о томъ, что прямые налоги способны сыграть тѣмъ болѣе важную роль въ мѣстномъ хозяйствѣ, чѣмъ мельче, чѣмъ тѣснѣе практикующій ихъ союзъ, чѣмъ больше поэтому *самообложеніе* является таковымъ въ дѣйствительности, а не юридической фикціей только Имѣющіеся же уже на лицо опыты расширенія сферы прямого обложенія на мѣстныя земскія нужды (какъ, напр., поражающій своей неуравнительностью земскій подомовый налогъ въ Полтавской губ.) наглядно свидѣтельствуютъ, какъ трудно сдѣлать что нибудь дѣйствительно серьезное и полезное въ этомъ направленіи, пока нѣтъ мелкой земской единицы.

Однако, мѣстному самоуправленію принадлежатъ извѣстныя преимущества передъ государствомъ не только въ области прямого обложенія; оно, несомнѣнно, обладаетъ ими и въ дѣлѣ эксплоатаціи неподатныхъ источниковъ, въ формѣ разнаго рода частно-хозяйственныхъ, чисто промышленныхъ равно какъ и доходныхъ общественныхъ предпріятій, предназначенныхъ для удовлетворенія общественныхъ потребностей. „Мѣстные союзы,—говоритъ тотъ-же авторъ,—лучше государства могутъ приспособляться къ требованіямъ рынка и имѣютъ болѣе возможности и болѣе побужденій къ сокращенію излишнихъ издержекъ. И чѣмъ спорнѣе хозяйственная сторона какого либо предпріятія, тѣмъ больше преимуществъ при управленіи имъ имѣютъ мѣстные союзы передъ государствомъ". Эти преимущества принадлежатъ мѣстнымъ союзамъ, именно, какъ болѣе тѣснымъ, а потому, чѣмъ они тѣснѣе, тѣмъ эти преимущества больше. Это значитъ, что вмѣстѣ съ нарожденіемъ мелкой земской единицы должны усилиться старые источники мѣстныхъ неподатныхъ доходовъ (отъ земскихъ складовъ книгъ, орудій, сырья, кустарныхъ издѣлій, отъ земскихъ аптекарскихъ магазиновъ, телефоновъ, дорожныхъ сооруженій, мастерскихъ, фабрикъ, заводовъ и т. п.) и появиться новые. Среди послѣднихъ, тѣсно примыкая къ группѣ доходовъ отъ общественныхъ предпріятій, особенно видное мѣсто предстоитъ занять такъ называемому „спеціальному обложенію", играющему уже замѣтную роль

въ мѣстномъ хозяйствѣ многихъ странъ [1]) и получившему особенно серьезное значеніе въ системѣ коммунальныхъ финансовъ, установленной прусскимъ закономъ 14 іюля 1893 года. Подъ „спеціальнымъ обложеніемъ“ или „обложеніемъ незаслуженнаго прироста цѣнности“ подразумѣвается обложеніе особыхъ и исключительныхъ выгодъ, которыя плательщикъ безъ всякаго труда съ своей стороны получаетъ отъ общественныхъ мѣропріятій по улучшенію мѣстнаго благоустройства. Когда пролагается или шоссируется дорога, когда устраивается мостъ, запруда, водостокъ, осушается болото и т. п., то польза, приносимая этими общественными предпріятіями, не исчерпывается тѣми выгодами и удобствами, которыя, благодаря имъ, получаетъ все вообще населеніе даннаго района; есть еще особенныя исключительныя выгоды, достающіяся на долю нѣкоторыхъ отдѣльныхъ владѣльцевъ, прилегающихъ къ произведеннымъ сооруженіямъ земельныхъ участковъ, зданій и промышленныхъ заведеній: если недоходность послѣднихъ, то ихъ цѣнность, благодаря такого рода улучшеніямъ мѣстнаго благоустройства, почти всегда въ значительной мѣрѣ возрастаетъ. Вполнѣ справедливо, конечно, чтобы лица, получившія безъ всякаго труда и усилій съ своей стороны какія-либо исключительныя выгоды отъ общественныхъ мѣропріятій, возмѣстили общественной кассѣ, если не полностью, то хотя бы частью израсходованныя на нихъ общественныя средства. Понятно, пріемы такого возмѣщенія, способы обложенія „незаслуженнаго прироста или излишка“ цѣнности [2]) могутъ быть различны; все зависитъ отъ особенныхъ мѣстныхъ условій, отъ свойства мѣропріятій, расходъ на которыя требуетъ возмѣщенія посредствомъ спеціальнаго обложенія, наконецъ, отъ самаго характера объектовъ обложенія, — будутъ ли то земельныя владѣнія, зданія или промышленныя заведенія. Но въ какую бы форму ни выливалось спеціальное обложеніе, серьезную практику оно можетъ получить только въ рукахъ мѣстнаго самоуправленія, и практику тѣмъ большую, чѣмъ мельче единица самоуправленія, чѣмъ больше она приближается къ общинѣ. Нѣтъ сомнѣнія, что спеціальное обложеніе могло бы сыграть довольно замѣтную роль уже въ бюджетахъ нашихъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, но получить надлежащее развитіе, сдѣлаться серьезнымъ рессурсомъ мѣстнаго финансоваго хозяйства оно смо-

---

[1]) Въ Англіи, Бельгіи, Германіи, Соединен. Штат. Америки, Франціи и др. Желающихъ подробно познакомиться съ спеціальнымъ обложеніемъ и съ практикой его въ различныхъ странахъ отсылаемъ къ книгѣ *П. Гензеля*: „Новый видъ мѣстныхъ налоговъ“, Спб., 1902 г.

[2]) Именно цѣнности, потому что возрастаніе ея независимо отъ дохода — явленіе обычное и обложеніе дохода само по себѣ не улавливаетъ возросшей цѣнности.

жетъ только въ рукахъ мѣстной земской единицы и вотъ почему. Спеціальное обложеніе предполагаетъ непремѣннымъ условіемъ общественныя хозяйственныя мѣропріятія; оно поэтому не можетъ играть никакой роли въ бюджетахъ учрежденій, не выполняющихъ функцій хозяйственнаго характера, но способно занять первенствующее значеніе въ бюджетахъ учрежденій, имѣющихъ и выполняющихъ многочисленныя хозяйственныя задачи. Мелкая же земская единица, по самому существу своего назначенія, будетъ имѣть, если не исключительно и всецѣло, то по преимуществу хозяйственный характеръ, во всякомъ случаѣ въ гораздо большей степени, чѣмъ его имѣютъ губернское и уѣздное земства. Затѣмъ спеціальное обложеніе предполагаетъ особыя исключительныя выгоды, вытекающія для отдѣльныхъ единицъ отъ общественныхъ мѣропріятій; мѣропріятія же эти наиболѣе часто служатъ отдѣльнымъ частнымъ интересамъ именно тогда, когда они наиболѣе мѣстно-ограничены, охватываютъ незначительный районъ, какъ это и будетъ имѣть мѣсто въ мелкой земской единицѣ, гдѣ, напр., проведенная ею проселочная дорога будетъ чаще всего служить не преимущественно даже, а исключительно интересамъ какихъ-нибудь двухъ-трехъ опредѣленныхъ владѣльцевъ или сельскихъ обществъ и т. п. Наконецъ, сколько нибудь раціональная постановка спеціальнаго обложенія требуетъ точнаго опредѣленія мѣры прироста цѣнности и степени вліянія, какое оказало на него данное общественное мѣропріятіе. Опредѣленіе же того и другаго часто должно представить огромныя трудности, а преодолѣны эти трудности могутъ быть только при условіи самаго близкаго, самаго детальнаго знакомства облагающаго учрежденія съ мѣстными условіями, даже съ каждымъ отдѣльнымъ владѣніемъ; конечно, такое знакомство возможно предполагать только въ столь тѣсномъ мѣстномъ общественномъ союзѣ, какимъ должна явиться мелкая земская единица.

Послѣдняя, такимъ образомъ, будетъ въ огромной степени содѣйствовать усиленію финансовыхъ ресурсовъ мѣстнаго хозяйства. Но одного этого недостаточно. Необходимо не только собрать финансовыя средства, но и цѣлесообразно израсходовать ихъ съ наибольшей пользою для дѣла и съ наибольшей же выгодой для населенія. Въ какой мѣрѣ мелкая земская единица окажется способной выполнить также это послѣднее требованіе, легко предвидѣть, обративъ вниманіе опять таки на ея преимущества, именно, какъ наиболѣе мелкаго, наиболѣе тѣснаго общественнаго союза [1]. „Если обширные союзы обладаютъ передъ тѣсными общественными союзами выгодами аналогичными тѣмъ, какія присущи крупнымъ предпринимателямъ, то тѣсные союзы въ свою очередь обладаютъ

---

[1]) *Н. Цытовичъ*, назван. сочин., стр. 281—289.

специфическими преимуществами мелкихъ предпринимателей, т. е., большею хозяйственностью, болѣе сильнымъ стремленіемъ и большей способностью къ соблюденію требованій хозяйственнаго принципа". Обращаясь къ сопоставленію въ этомъ отношеніи государства съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, проф. Цытовичъ резонно поясняетъ, что „городъ или земство могутъ быть даже щедрѣе государства при *выборѣ потребностей*, подлежащихъ удовлетворенію; но наклонность *къ достиженію данной цѣли съ наименьшими издержками* у нихъ вообще сильнѣе, чѣмъ у государства, равно какъ и способность къ осуществленію этой наклонности". Это вполнѣ естественно и понятно прежде всего уже потому, что „органы, отъ которыхъ зависитъ въ мѣстныхъ союзахъ утвержденіе смѣтъ и контроль надъ производствомъ расходовъ, близко стоятъ къ дѣлу, требующему затратъ. Условія, опредѣляющія необходимую норму расходовъ могутъ быть хорошо извѣстны всякому гласному общественнаго или земскаго собранія, каждому члену городской или земской управы. Поэтому, они могутъ болѣе сознательно относиться и къ смѣтамъ, и къ контролю, нежели соотвѣтствующіе органы государства, которые и при утвержденіи смѣты расходовъ, и при повѣркѣ ея исполненія вынуждены довольствоваться преимущественно бумажными данными". Правда, государство можетъ слѣдить за мѣстнымъ хозяйствомъ черезъ своихъ мѣстныхъ же контролеровъ, но это едва-ли поможетъ дѣлу, ибо трудно не согласиться съ тѣмъ, что „контроль со стороны подчиненныхъ органовъ не можетъ вполнѣ замѣнить собою *хозяйскаго* контроля, т. е., въ данномъ случаѣ — контроля, исходящаго отъ тѣхъ органовъ, черезъ которые выражается воля общественнаго союза". Кромѣ того, нужно имѣть въ виду еще и то особенно важное обстоятельство, что *„чѣмъ меньше общественный союзъ, тѣмъ больше побужденій имѣютъ его органы къ тому, чтобы пользоваться всѣми возможными способами сокращенія расходовъ, потому что всякое отдѣльное сбереженіе имѣетъ тѣмъ большее значеніе для какого нибудь хозяйства, чѣмъ меньше бюджетъ послѣдняго"*. Авторъ поясняетъ это слѣдующимъ примѣромъ. Предположимъ, что „при устройствѣ народныхъ школъ могутъ быть сдѣланы какія либо особенныя сбереженія въ отдѣльныхъ общинахъ, хотя бы путемъ приспособленія для школьныхъ цѣлей какихъ либо зданій, служившихъ прежде для другихъ общественныхъ надобностей. Если такія сбереженія возможны не для всѣхъ общинъ, а только для нѣкоторыхъ, то отношеніе, въ какомъ общая сумма этихъ сбереженій будетъ находиться къ общегосударственнымъ средствамъ, будетъ меньше, нежели отношеніе этихъ сбереженій къ средствамъ тѣхъ общинъ, для которыхъ они оказываются возможными. Поэтому, если бы расходы на содержаніе школъ покрывались изъ общегосударственныхъ средствъ, то зна-

ченіе этихъ сбереженій для государственнаго хозяйства было бы гораздо меньше, чѣмъ значеніе его для мѣстныхъ хозяйствъ, при условіи покрытія этихъ расходовъ изъ средствъ мѣстныхъ союзовъ. Отсюда слѣдуетъ, что органы мѣстнаго самоуправленія, сравнительно съ центральными государственными органами, имѣютъ не только большую возможность слѣдовать требованіямъ хозяйственнаго принципа, благодаря своей непосредственной близости къ предметамъ управленія, но и больше *побужденій* пользоваться этой возможностью". Несущее на себѣ тяжесть мѣстныхъ расходовъ населеніе чрезвычайно чувствительно къ возможности сбереженій и потому здѣсь въ тѣсныхъ мѣстныхъ союзахъ контроль общественнаго мнѣнія надъ добросовѣстнымъ и экономнымъ расходованіемъ общественныхъ средствъ проявляется съ особенною силою. Понятно, почему еще Адамъ Смитъ засвидѣтельствовалъ, что „какъ бы велики ни казались иногда злоупотребленія, вкрадывающіяся въ распоряженіе какимъ либо мѣстнымъ или провинціальнымъ доходомъ, въ дѣйствительности они ничтожны сравнительно съ злоупотребленіями, сопровождающими *обыкновенно* управленіе доходами обширнаго государства и способы ихъ расходованія". Дѣло, однако, не только въ злоупотребленіяхъ. Нѣтъ сомнѣнія, что „даже въ границахъ добросовѣстнаго отношенія къ дѣлу, одна и та же цѣль можетъ быть достигнута исполнительными органами съ большими или меньшими издержками, смотря потому, какую долю стараній и вниманія они будутъ прилагать къ возможности сокращать издержки безъ вреда для результатовъ. *На высшую долю этихъ стараній и вниманія можно разсчитывать тогда, когда кто либо расходуетъ собственныя средства и получаетъ въ свою пользу результатъ своихъ затратъ*", что въ наибольшей степени и происходитъ именно въ наиболѣе тѣсныхъ единицахъ мѣстнаго самоуправленія. Когда же кто либо, хотя бы и вполнѣ добросовѣстно, расходуетъ чужія средства, то для того, чтобы обезпечить съ его стороны истинно хозяйственное веденіе дѣла, необходимъ контроль, который вполнѣ дѣйствительнымъ, какъ слѣдуетъ изъ сказаннаго выше, можетъ явиться опять таки только въ наиболѣе тѣсныхъ мѣстныхъ союзахъ. Вообще „мѣстные союзы занимаютъ въ этомъ отношеніи среднюю ступень между государственнымъ и частнымъ хозяйствомъ: въ мѣстныхъ хозяйствахъ экономическій принципъ соблюдается въ меньшей степени, нежели въ частныхъ предпріятіяхъ, но въ большей степени, нежели въ государственномъ хозяйствѣ. *Что же касается различныхъ видовъ мѣстныхъ союзовъ, то они въ этомъ отношеніи, конечно, опять представляютъ градацію: на первомъ мѣстѣ въ отношеніи способности къ соблюденію экономическаго принципа слѣдуетъ поставить общины, затѣмъ будутъ слѣдовать уѣздныя земства и, наконецъ, губернскіе*

или областные земскіе союзы". Но въ силу тѣхъ основаній, на которыхъ эта градація построена, ея правильность, конечно, нисколько не будетъ нарушена, если, оставаясь въ области земскаго хозяйства, мы на первое мѣсто, вмѣсто общины, поставимъ мелкую земскую единицу, которой нашъ авторъ еще не имѣлъ въ виду...

Итакъ, мелкая земская единица должна не только усилить притокъ финансовыхъ средствъ къ мѣстному хозяйству; она обладаетъ, очевидно, также всѣми необходимыми данными, чтобы израсходовать ихъ наилучшимъ образомъ, поднявъ мѣстное благоустройство на небывалую высоту. И если при наличныхъ условіяхъ такъ часто наблюдается бѣгство изъ деревни мѣстныхъ интеллигентныхъ силъ, не могущихъ примириться съ неблагоустройствомъ и безурядицей современной сельской жизни, то съ учрежденіемъ мелкой земской единицы должно получить мѣсто обратное явленіе. Поднявъ мѣстное благоустройство и открывъ интеллигентнымъ силамъ просторъ для полезной общественной работы, она, несомнѣнно, вызоветъ усиленный притокъ ихъ въ деревню. Благодаря этому, чрезвычайно повысится тонъ мѣстной общественной жизни, вообще, и земской въ особенности. Повышенію тона послѣдней кромѣ того еще окажетъ содѣйствіе существенное измѣненіе характера дѣятельности губернскаго и уѣзднаго земства, обусловленное нарожденіемъ мелкой земской единицы. Мы знаемъ уже, что она освободитъ эти земства отъ задачъ, выполненіе которыхъ они, за ея отсутствіемъ, на себя „неподлежаще" приняли. Но этимъ не все еще исчерпывается. Дѣйствующе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ (ст. 1), какъ извѣстно, очень выгодно отличается отъ положенія 1864 года тѣмъ, что, въ противуположность ему, не ограничиваетъ роли земства заботами исключительно о мѣстныхъ *хозяйственныхъ* пользахъ и нуждахъ. И по существу назначенія земства, по тому мѣсту, которое ему принадлежитъ въ ряду государственныхъ установленій, по предоставленнымъ ему предметамъ вѣдомства оно не можетъ и не должно быть не только исключительно, но даже преимущественно хозяйственнымъ учрежденіемъ, удовлетворящимъ только потребности матеріальной культуры. Въ дѣйствительности, правда, хозяйственная дѣятельность заняла въ практикѣ современныхъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій огромное мѣсто, мѣшая надлежащему развитію другихъ, болѣе важныхъ общественно - государственныхъ функцій и вмѣстѣ съ тѣмъ соотвѣтственно принижая ихъ роль и значеніе,—но объясняется это тѣми ненормальными условіями, въ которыя губернское и уѣздное земства поставлены, между прочимъ, именно отсутствіемъ мелкой земской единицы. Съ учрежденіемъ же ея, въ нее долженъ перемѣститься центръ собственно хозяйственныхъ функцій земства, а въ значительной мѣрѣ осво-

божденныя отъ нихъ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія получатъ возможность въ полной мѣрѣ развернуть свои силы на другихъ болѣе обширныхъ и важныхъ поприщахъ, въ сферѣ заботъ о духовной культурѣ и т. д. Наконецъ, на повышеніе тона и усиленіе темпа земской жизни окажетъ въ особенности могучее вліяніе имѣющее появиться въ земской средѣ сознаніе незыблемости земскихъ учрежденій, съ того момента какъ они получатъ чрезъ посредство мелкой единицы твердый базисъ въ своей территоріальной и органической близости къ населенію и въ его сознательномъ, благодаря ей, отношеніи къ этимъ учрежденіямъ. До сихъ поръ, какъ извѣстно, о такомъ сознательномъ отношеніи менѣе всего можно было говорить, какъ объ общемъ правилѣ. Въ настоящее время, напр., по свидѣтельству лица, повидимому, близко практически знакомаго съ дѣломъ [1],—однимъ изъ важныхъ тормазовъ работы агентовъ земства, проводящихъ въ жизнь культурныя и экономическія мѣропріятія, „является недовѣріе крестьянъ къ существующимъ учрежденіямъ, къ земству... сколько силъ иногда приходится тратить только на то, что реабилитировать земство въ глазахъ населенія, объяснить его истинныя цѣли". Въ настоящее время „для крестьянина земство и „казна" (эти два понятія онъ не различаетъ) являются учрежденіями, преслѣдующими одну цѣль— взиманіе податей и сборовъ. То, что земство даетъ крестьянину— школы, больницы, агрономическую помощь и т. д., нисколько не миритъ его съ тяжестью обложенія, какъ будто все это должно существовать само по себѣ — „отъ казны". Если крестьянина часто такъ трудно склонить къ какому нибудь нововведенію въ его хозяйствѣ, то причиной тому служитъ не его косность, а „недовѣріе къ учрежденію, рекомендующему ту или иную мѣру,—недовѣріе и непониманіе истинныхъ мотивовъ учрежденія. Отсюда примѣры отказовъ отъ помощи". Бываютъ случаи, когда земскимъ агентамъ „приходится отступать съ тяжелымъ сознаніемъ безсилія пошатнуть упорное недовѣріе". Особенно рѣзко обнаруживается непониманіе въ отношеніи крестьянъ къ экономическимъ мѣропріятіямъ земства. „Взглядъ крестьянъ на земскія ссуды поражаетъ своей сбивчивостью и неопредѣленностью. Съ одной стороны, земство даетъ ссуду, оказываетъ помощь, но потомъ требуетъ возврата ссуды („какое ужъ это благодѣяніе!"), и если при взысканіи не даетъ большихъ послабленій, это разсматривается какъ „обида". Комиссіонныя операціи разсматриваются, какъ прибыльныя для земства коммерческія предпріятія. Съ такимъ взглядомъ автору лично приходилось считаться въ одной изъ сѣверо-восточныхъ

[1]) *И. О.* „Къ вопросу о мелкой земской единицѣ", № 83 „С.-Пет. Вѣд." за 1903 г.

губ., гдѣ относительно дѣятельности сельско-хозяйственныхъ складовъ крестьяне задавали прямые вопросы: „много-ли зарабатываете“ и „какъ прибыль промежъ себя дѣлите“; съ такимъ взглядомъ приходится считаться въ Московской губ. и думается, вездѣ. Приходилось автору часто слышать и легкомысленное утвержденіе, что „у земства денегъ много“, откуда вытекало и соотвѣтствующее отношеніе къ земскимъ средствамъ и мѣропріятіямъ. При наличныхъ условіяхъ, когда населеніе не только лишено активнаго участія въ земствѣ, но не имѣетъ возможности хотя бы только наблюдать въ непосредственной близости земскую жизнь, которая протекаетъ гдѣ то за кулисами, за тридевять земель отъ него,—при такихъ условіяхъ непониманіе и недовѣріе естественны и неизбѣжны.

Съ введеніемъ мелкой земской единицы, земство перестаетъ быть чѣмъ-то, внѣ населенія стоящимъ, постороннимъ и чуждымъ, къ чему обращаться, съ чѣмъ соприкасаться населенію случается только спорадически, при особыхъ не всегда пріятныхъ обстоятельствахъ своей жизни. Отнынѣ земство сливается съ мѣстностью, такъ сказать, проникаетъ ее сверху до низу, тысячами нитей переплетаясь съ нею во всѣхъ ея самыхъ обыденныхъ, самыхъ будничныхъ и повседневныхъ отношеніяхъ. Отнынѣ жизнь земства во всѣхъ ея мельчайшихъ деталяхъ протекаетъ тутъ же на глазахъ населенія; тутъ же, на мѣстѣ, при его ближайшемъ активномъ участіи подъ его непосредственнымъ контролемъ и надзоромъ взимаются и расходуются земскіе сборы, зарождается и осуществляется каждое земское мѣропріятіе. Земское дѣло становится для населенія *своимъ* близкимъ и роднымъ дѣломъ, и населеніе, познавъ наглядно, на повседневномъ опытѣ его огромную всестороннюю пользу, начинаетъ особенно дорожить незамѣнимой цѣнностью земскихъ учрежденій. И крупнѣйшимъ элементомъ этой цѣнности необходимо признать то значеніе, которое земство, благодаря мелкой единицѣ, получитъ въ качествѣ первой и главнѣйшей школы гражданскаго воспитанія и общественной самодѣятельности. Нужно-ли доказывать, сколь неотложно необходима такая школа населенію, искони пріученному къ неослабной опекѣ и къ хожденію на помочахъ? „У народа, — говоритъ Милль,—среди котораго не обнаруживается привычки къ свободной дѣятельности въ общихъ интересахъ, который привыкъ ждать почина или приказанія во всѣхъ случаяхъ общаго дѣйствія, который ждетъ, что все будетъ создано для него, кромѣ того, что выполняется по привычкѣ или рутинѣ,—способности развиваются только на половину“. [1]). Даже того хуже. „Если народъ,—пояснимъ мы словами Эд. Лабулэ [2]),—не имѣетъ возможности принимать

[1]) Дж. Ст. Милль: „Представит. правл.“, изд. 1897, стр. 322.

[2]) „Французская администрація и законодательство“, стр. 162.

участіе въ своихъ наиважнѣйшихъ интересахъ, то весьма понятно, что онъ ими и не станетъ заниматься. Въ этомъ случаѣ общественное дѣло вполнѣ перейдетъ въ руки правительства и произойдетъ нѣчто похожее на то, какъ китайцы при вступленіи въ Китай французскихъ войскъ, вмѣсто всякаго сопротивленія, твердили: посмотримъ, какъ то вывернутся мандарины". Если тутъ ясно указывается даже на огромную политическую и національную опасность, представляемую отсутствіемъ общественной самодѣятельности вообще и мѣстнаго самоуправленія въ особенности, то нельзя будетъ не признать основательности этого указанія, принявъ во вниманіе замѣчаніе Шульце [1]), что „для милліоновъ гражданъ государство есть непонятный абстрактъ, а община и округъ—близко стоящія конкретныя существа, съ которыми они каждый день приходятъ въ соприкосновеніе". Поэтому въ видахъ обезпеченія себя „какъ отъ внѣшнихъ бурь, такъ и отъ внутреннихъ потрясеній", органическое государство „цѣнитъ политическую школу, которая въ общинѣ образуетъ гражданина для государства, и нравственное значеніе установленія, воспитывающаго, чрезъ любовь и преданность къ ближайшимъ кругамъ, истинный патріотизмъ и истинно консервативный духъ свободы". Тутъ же умѣстно будетъ напомнить тѣ, точно спеціально къ мелкой земской единицѣ относящіяся, превосходныя строки, въ которыхъ Милль характеризуетъ нравственное вліяніе, оказываемое на человѣка участіемъ въ общественныхъ дѣлахъ. При такомъ участіи „человѣкъ призванъ взвѣшивать не только свои собственные интересы, руководствоваться, въ случаѣ столкновенія интересовъ, не только личнымъ пристрастіемъ, примѣнять на каждомъ шагу принципы и правила, въ основаніи которыхъ лежитъ одно только общее благо. Кромѣ того, онъ обыкновенно *встрѣчаетъ рядомъ съ собою въ общемъ дѣлѣ людей, болѣе освоившихся съ тѣми идеями и дѣйствіями, изученіе которыхъ можетъ расширить его кругозоръ и усилить его стремленіе къ общему благу*. Онъ привыкаетъ чувствовать себя составною частью общества и отождествлять общественный интересъ съ личнымъ. Тамъ, гдѣ не существуетъ такой школы, люди съ трудомъ понимаютъ, что частное лицо, не занимающее выдающагося общественнаго положенія, должно нести по отношенію къ обществу еще другія обязанности, кромѣ повиновенія закону и правительству; всѣ помыслы и чувства сосредоточены на личности или на семьѣ; у людей нѣтъ сознанія общихъ интересовъ, которые можно было бы преслѣдовать совмѣстно съ другими. *Такъ какъ сосѣдъ, не будучи ни союзникомъ, ни товарищемъ, не участвуетъ съ нами въ одномъ общемъ дѣлѣ, то онъ представляется намъ только соперникомъ или*

---

[1]) Цитировано у А. Градовскаго: „Начала русск. госуд. прав.". ч. III. стр. 15.

мы превращаемъ его въ свою жертву. Такимъ образомъ страдаетъ индивидуальная нравственность, въ то время какъ общественной нравственности вовсе не существуетъ“ [1]). Мелкая земская единица и должна сдѣлаться могучимъ факторомъ въ дѣлѣ развитія общественной нравственности. Она не только поставитъ высоко ея начала, но и подготовитъ, что особенно важно, людей для ихъ осуществленія. „Что значитъ провозглашеніе наиболѣе возвышенныхъ принциповъ, если нѣтъ достаточнаго числа людей, которые могли бы осуществить ихъ?—спрашиваетъ Морисъ Вотье, выясняя огромную роль, сыгранную въ данномъ отношеніи англійскимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ въ лицѣ мировыхъ судей.—Благодаря продолжительной дѣятельности, въ спеціальныхъ и четвертныхъ селеніяхъ, эти добровольные судьи пріобрѣтали привычку разбираться въ вопросахъ права и управленія; они знакомились съ ними въ тысячахъ случаевъ повседневной жизни. Такое превосходное воспитаніе доставило Англіи драгоцѣнное и единственное преимущество. Политическій геній сталъ чертою національнаго характера; громадное число гражданъ пріобрѣло способность видѣть факты такими, каковы они есть въ ихъ безконечной сложности, въ ихъ постоянной измѣнчивости, въ ихъ внутренней связи,—а это стоитъ больше, чѣмъ права личности, доказываемыя посредствомъ точнаго анализа отвлеченныхъ принциповъ“ [2]).

Выводъ изъ всего этого можетъ быть одинъ. Съ введеніемъ мелкой земской единицы, привлеченный къ тѣсному общенію съ другими классами населенія, получивъ возможность самодѣятельности въ сферѣ заботъ о мѣстныхъ общественныхъ нуждахъ и интересахъ, поставленный неизбѣжнымъ ходомъ вещей въ необходимость вести борьбу за эти интересы, которая по самому существу можетъ облекаться только въ форму спора или борьбы за право, вынужденный, благодаря этому, задумываться надъ вопросомъ о тѣхъ болѣе широкихъ и общихъ условіяхъ, которыя гарантировали бы ему побѣду права, — слѣдовательно, смотрѣть гораздо дальше непосредственныхъ интересовъ своей колокольни,— нашъ сельскій обыватель быстро выростетъ въ гражданина... Его печальное правовое положеніе этому не помѣшаетъ и помѣшать не можетъ. Наоборотъ, мы рѣшаемся думать, что именно мелкая земская единица неотвратимо, такъ сказать, роковымъ образомъ приведетъ къ скорѣйшему и наилучшему удовлетворенію правовыхъ нуждъ деревни.

Мы не думаемъ, чтобы свѣтъ, который всесословная организація мелкой единицы внесетъ въ деревню, по крайней мѣрѣ, на

[1]) Дж. Ст. Милль: „Представительн. правл.“ изд. 1897 г., стр. 34.
[2]) „Мѣстное управленіе Англіи“, стр. 78.

первыхъ порахъ, былъ особенно яркимъ и сильнымъ, но во всякомъ случаѣ при этомъ свѣтѣ уже нельзя будетъ подвергать сельскаго обывателя обычнымъ экспериментамъ и воздѣйствіямъ съ такой свободой и непринужденностью, съ какою онъ подвергается имъ нынѣ въ глухихъ сословныхъ потемкахъ деревни, совершенно безпомощный въ своей современной изолированности. Фактическое улучшеніе въ правовомъ положеніи крестьянства, достигнутое такимъ образомъ, будетъ также вмѣстѣ съ тѣмъ значительнымъ шагомъ къ соотвѣтствующему измѣненію законодательства, ибо послѣднее не такъ охотно и быстро вноситъ новыя начала и пролагаетъ новые пути, какъ санкціонируетъ то, что уже завоевано жизнью и сдѣлалось совершившимся фактомъ. При томъ же „издать законъ,—какъ говоритъ Деместръ, — еще ничего не значитъ: вся суть въ томъ, чтобы заставить желать его“, чтобы въ немъ явилась непреодолимая потребность... Если небольшая, наиболѣе культурная и сознательная часть крестьянства дѣйствительно уже горячо желаетъ и неудержимо стремится къ полному уравненію въ правахъ съ другими сословіями, то этого, конечно, отнюдь нельзя сказать о всей его темной и сѣрой массѣ. Вынося на своихъ плечахъ всю почти непосильную тяжесть невзгодъ, связанныхъ съ даннымъ печальнымъ правовымъ положеніемъ деревни, эта масса не можетъ не чувствовать ненормальности своей сословной исключительности и сопряженныхъ съ нею правовыхъ ограниченій, но это—смутное инстинктивное чувство, отъ котораго до сознанія и яснаго пониманія дѣйствительности еще очень далеко, почему, безпомощно ища выхода въ разныхъ направленіяхъ, она въ то же время собственное свое правовое положеніе принимаетъ, какъ нѣчто естественное, должное и неизбѣжное, подчасъ даже какъ единственно желательное.

Въ большинствѣ темная и невѣжественная, менѣе всего подготовленная къ теоретическому мышленію, сельская масса сумѣла бы увидѣть свое правовое положеніе въ надлежащемъ свѣтѣ и уразумѣть истину только въ томъ случаѣ, еслибы эта истина предстала передъ нею въ осязательномъ, наглядномъ, конкретномъ видѣ, именно въ формѣ бьющаго въ глаза и непосредственно такъ сказать для боковъ этой массы ощутительнаго противорѣчія фактичезкихъ отношеній. Какое же еще противорѣчіе можетъ быть болѣе нагляднымъ, ощутительнымъ и общепонятнымъ для крестьянства, какъ не вліятельное, полноправное участіе его въ мелкой земской единицѣ съ одной стороны, одновременно и наряду съ почти полнѣйшимъ его безправіемъ съ другой?

Пониманіе ненормальности своего правоваго положенія, долженствующее въ такомъ случаѣ сдѣлаться достояніемъ всей крестьянской массы, вѣрнѣе всего создастъ эту, по Деместру, столь

необходимую могучую силу „желанія“. А такъ какъ вмѣстѣ съ тѣмъ ближайшее участіе крестьянства въ мелкой земской единицѣ не только явится формальнымъ признаніемъ его важной общественной роли, но и фактически, наконецъ, превратитъ его въ крупную общественную силу, съ которой уже никакъ нельзя не считаться, то не подлежитъ сомнѣнію, что „желаніе“ не останется безплоднымъ— его результатомъ быстро явится соотвѣтствующій „законъ“.

Мы оставили бы большой пробѣлъ, еслибы, выясняя грядущую роль мелкой земской единицы, упустили изъ виду ея значеніе, какъ момента, необходимо предопредѣляющаго рядъ коренныхъ общихъ реформъ, дѣлающаго ихъ логически неизбѣжными и въ то же время создающаго почву для прочнаго ихъ обоснованія. Это значеніе частью вытекаетъ уже изъ всего сказаннаго выше. Оно сдѣлается еще яснѣе, если мы обратимъ вниманіе на роль мелкой земской единицы, какъ благопріятной арены для солидарной совмѣстной дѣтельности общественныхъ классовъ. Насколько это важно, можно судить по тому, что проф. Градовскій говоритъ о судьбѣ средневѣковаго представительства: „Своекорыстіе, разрозненность и соперничество сословій въ дѣлахъ, требовавшихъ общаго дѣйствія, были одною изъ причинъ ихъ позднѣйшаго упадка. Но отсутствіе крѣпкой связи между сословіями въ дѣлахъ государственныхъ было прямымъ послѣдствіемъ болѣе глубокой причины: недостатка совмѣстнаго дѣйствія сословій въ мѣстномъ управленіи“ [1]). Однако, особенно важно въ данномъ случаѣ то, что по самому существу своему самоуправленіе, какъ то указываетъ проф. Градовскій [2]), является средствомъ „не только лучшаго разрѣшенія извѣстныхъ задачъ управленія, но и преобразованія общаго типа государства сообразно новымъ потребностямъ“. Если строй мѣстнаго самоуправленія опредѣляется, какъ мы знаемъ уже, общими условіями государственной жизни, то съ другой стороны нельзя упускать изъ виду и обратнаго: „вліянія общественнаго склада на строй учрежденій“. Не нужно забывать, что „соотвѣтствіе между государственными учрежденіями и организаціей общества является первымъ условіемъ крѣпости и жизненной силы первыхъ“. Классическое доказательство той крѣпости и жизненности, которую получаютъ государственныя учрежденія, когда они соотвѣтствуютъ данному общественному складу и органически развиваются изъ него, даетъ опять таки Англія. Вотъ что говоритъ, напр., Морисъ Вотье о той роли, которую сыграло мѣстное самоуправленіе, зародившееся въ древнемъ англо-саксонскомъ ширѣ: „свободные люди періодически собирались то въ главномъ

---

[1]) „Государств. право европейскихъ народовъ“, стр. 189.
[2]) Ibid., стр. 152.

пунктѣ, то въ своихъ сотняхъ, чтобы принять участіе въ отправленіи правосудія... На эти собранія свободныхъ людей... мало-по-малу начинаютъ смотрѣть какъ на постоянныя; такимъ образомъ они обращаются въ опредѣленныя политическія организаціи. Впослѣдствіи они получаютъ названіе обществъ или общинъ. Наступитъ часъ и изъ этихъ общинъ, безъ всякаго потрясенія, нѣкоторымъ образомъ силою правильнаго и постояннаго роста возникнетъ наиболѣе славное изъ представительныхъ собраній міра" [1]). „Если палата общинъ,—поясняетъ онъ далѣе, — или, чтобы быть болѣе точнымъ, палата communitatum успѣла возникнуть и развиться, то это потому, что communitates, хорошо организованныя, существовали задолго до нея. Она была высшимъ выраженіемъ и свидѣтельницей разсвѣта графствъ и бурговъ. Фригольдеры и свободные люди, періодически собиравшіеся по случаю засѣданій county-court, горожане, которые принимали участіе въ муниципальномъ управленіи и составляли court-leet,—явились корпусомъ избирателей уже организованнымъ, уже имѣвшимъ традиціи и пониманіе общественныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ мы видимъ, что судебныя учрежденія, вышедшія изъ самыхъ нѣдръ англо-саксонскаго міра, изъ того, что въ немъ было наиболѣе устойчиваго, наиболѣе живого, вошло элементомъ въ новую политическую организацію, будущая судьба которой была безпримѣрною: изъ нея выросло парламентарное государство" [2]).

V.

Выполняя намѣченную программу нашей работы, мы должны теперь указать хотя бы только главнѣйшія черты организаціи мелкой земской единицы, которыя явились бы гарантіей того, что она въ полной мѣрѣ удовлетворитъ своему назначенію и не обманетъ возложенныхъ на нее надеждъ. Сдѣлать это тѣмъ болѣе необходимо, что вопросы организаціи мелкой единицы пока еще весьма мало разработаны и что необходимо, по возможности, разобраться въ тѣхъ возбуждаемыхъ ими разногласіяхъ, о которыхъ можно судить по прилагаемому къ настоящему выпуску сводному проекту. Впрочемъ, въ основу нашего изложенія ляжетъ не послѣдній, а проектъ, спеціально для цѣлей настоящаго сборника выработанный группою земскихъ людей, при участіи I. В. Гессена и пишущаго эти строки.

Наибольшее разномысліе среди принципіальныхъ сторонниковъ мелкой земской единицы, какъ въ земской средѣ, такъ и въ печати,

---

[1]) Назв. сочин., стр. 19.

[2]) Ibid., стр. 21.

возбуждаетъ вопросъ объ ея территоріи. Одни (главнымъ образомъ извѣстная часть печати) съ особенною силою и настойчивостью пропагандируютъ *приходъ*. Другіе (по преимуществу въ земской средѣ высказываются за земскій *округъ* или *участокъ*, составляющій часть уѣзда, въ составѣ нѣсколькихъ волостей. Наконецъ, едвали не наименьшее количество голосовъ, если не ошибаемся, соединила пока вокругъ себя *волость*. Противъ каждаго изъ этихъ трехъ рѣшеній вопроса о территоріи мелкой земской единицы были дѣлаемы возраженія, которыя въ общемъ сводятся къ слѣдующему. Приходъ—союзъ черезчуръ мелкій, а потому матерьяльно слишкомъ бѣдный, чтобы имѣть финансовую возможность осуществить предстоящія ему задачи, интеллектуально-же слишкомъ слабый, чтобы не подчиниться нежелательнымъ единичнымъ вліяніямъ. Сверхъ того, конфессіональный характеръ прихода создаетъ неустранимыя неудобства тамъ, гдѣ среди населенія имѣются раскольники, старообрядцы, сектанты и иновѣрцы. Въ свою очередь, какъ противъ слишкомъ мелкой, слѣдовательно, представляющей тѣ же неудобства единицы, возражаютъ и противъ волости; кромѣ того, по отношенію къ ней высказывается еще опасеніе, что въ земскую волость могутъ перейти традиціи современной сословно - бюрократической волости, конечно, стоящія въ рѣзкомъ противорѣчіи съ основными началами всесословнаго самоуправленія. Наконецъ, что касается округа, то возраженія противъ него сводятся главнымъ образомъ къ тому, что это единица слишкомъ крупная, исключающая основное условіе раціонально поставленнаго мѣстнаго самоуправленія— возможно болѣе широкое участіе въ немъ всѣхъ тѣхъ, которыхъ ближайше, непосредственно касаются подлежащія его вѣдѣнію нужды и потребности. При этомъ еще указывалось на то, что сравнительная отдаленность отъ населенія управленія земскимъ округомъ неизбѣжно должна будетъ привести къ тому же, къ чему привела отдаленность нынѣшнихъ уѣздной и губернской земской управъ; какъ нынѣ близко съ ними незнакомое населеніе часто смѣшиваетъ ихъ съ разными казенными учрежденіями, такъ и управленіе земскимъ округомъ оно будетъ смѣшивать со становой квартирой и управленіемъ участковаго земскаго начальника, что, очевидно, нисколько не могло бы содѣйствовать поднятію престижа земскихъ учрежденій.

Трудно отказать въ основательности, если не всѣмъ, то большинству только что приведенныхъ возраженій; но важно, что они совсѣмъ почти не имѣютъ принципіальнаго характера, дѣлаются не по существу [1]) и направлены главнымъ образомъ противъ

[1]) Таково, напр., возраженіе противъ земской волости основанное опасеніи, что въ нее перейдутъ традиціи современной сословно-административной волости—но, вѣдь, это вопросъ организаціи, а не территоріи.

частностей. Да иначе оно и быть не можетъ, принимая во вниманіе обычный характеръ аргументаціи въ пользу выбора той или иной территоріи. Трудно указать случай, когда эта аргументація была бы построена на принципіальномъ основаніи, вытекающемъ изъ существа вопроса о мелкой земской единицѣ. Обыкновенно въ ея основѣ лежатъ или совершенно постороннія соображенія, къ существу этого вопроса никакого отношенія не имѣющія (какъ это наблюдается относительно прихода), или же такіе второстепенные моменты, какъ наличность или недостатокъ матеріальныхъ средствъ [1]) и т. п. Намъ, конечно, меньше всего желательно было бы впасть въ однородную ошибку и потому, прежде всего, надлежитъ опредѣлить то начало, которымъ необходимо руководводствоваться при разрѣшеніи интересующаго насъ вопроса.

Мы знаемъ уже, что вопросъ о мелкой земской единицѣ не созданъ искусственно, а выдвинутъ разнородными неотложными потребностями мѣстности, въ томъ числѣ потребностями мѣстнаго хозяйства. Для того, чтобы въ свою очередь и самая организація мелкой единицы не была искусственной, необходимо поискать для этой организаціи основаній въ тѣхъ же потребностяхъ и вообще условіяхъ мѣстности; ибо едва-ли нужно доказывать, что прочной, жизненной и плодотворной она можетъ быть только въ томъ случаѣ, когда органически выростетъ и разовьется изъ того, что уже имѣется въ мѣстности, хотя бы въ зародышевомъ, а часто даже только въ потенціальномъ состояніи. Словомъ, рѣшая вопросъ объ организаціи мелкой земской единицы, необходимо исходить изъ положенія, что она должна въ наибольшей степени отвѣчать требованіямъ свободной естественной и нормальной эволюціи формъ мѣстнаго общественнаго хозяйства.

Въ такомъ случаѣ, конечно, прежде всего отпадаетъ столь настойчиво рекомендуемый приходъ: никакой естественной и нормальной эволюціей мѣстнаго общественнаго хозяйства у насъ къ приходу не прійдешь!.. Самые горячіе его сторонники не сумѣютъ указать такого случая, въ которомъ можно было найти хотя бы только зародышъ естественно формирующагося приходскаго земскаго хозяйства. Да, впрочемъ, весьма тендеціозная большей частью, аргументація сторонниковъ прихода никогда и не оставляла сомнѣнія въ томъ, что большинство изъ нихъ менѣе всего интересовалось вопросомъ о судьбахъ мѣстнаго хозяйства.

Съ точки зрѣнія того же установленнаго выше руководящаго положенія представляется сомнительной и цѣлесообразность зем-

---

[1]) Отсюда возникаетъ только вопросъ объ изысканіи средствъ, совершенно не касающійся существа вопроса о наиболѣе пригодной для мелкой земской единицы территоріи.

скаго округа или участка, по крайней мѣрѣ, какъ общеобязательной нормальной территоріи мелкой земской единицы. Но за то въ иномъ свѣтѣ является теперь вопросъ о земской волости.

Намъ хорошо извѣстны вопіющіе недостатки современной крестьянской волости. Но при всѣхъ этихъ недостаткахъ, мы не находимъ основаній такъ безнадежно пессимистически смотрѣть на нее, чтобы считать ее вполнѣ и безусловно непригодной въ качествѣ матеріала для какой бы то ни было реформы, въ качествѣ основанія для сооруженія на ней новаго сколько-нибудь прочнаго и цѣлесообразнаго зданія. Прежде всего, нельзя не считаться съ привычками населенія къ данному административному дѣленію уѣзда, съ извѣстной, такъ сказать, тягой населенія къ волости, какъ неизбѣжнымъ результатомъ ея сорокалѣтняго существованія. Практическій геній англичанъ, быть можетъ, лучше всего проявляется именно въ той внимательности, съ которою ихъ государственные люди, проводя реформы, учитываютъ привычки населенія и, соображаясь съ ними, такъ часто предпочитаютъ вливать новое содержаніе въ старыя формы, по скольку, конечно, это возможно безъ вреда для содержанія. „Новизна,—говоритъ Милль,—это препятствіе (для реформы) очень серьезное, потому что воображеніе гораздо легче примиряется съ значительнымъ измѣненіемъ въ существѣ дѣла, чѣмъ съ самымъ ничтожнымъ измѣненіемъ названій и формъ“ [1]). Затѣмъ, сколь искусственнымъ и неудачнымъ ни было бы образованіе волостей, сколь бы мало не были онѣ приспособлены къ цѣлямъ и задачамъ мѣстнаго хозяйства, сорокалѣтнее существованіе ихъ не могло пройти совсѣмъ безслѣдно, не давъ рѣшительно никакихъ результатовъ. На самомъ дѣлѣ произошло то, что является неизбѣжнымъ результатомъ всякаго продолжительнаго сожительства людей, хотя бы въ началѣ и вынужденнаго. То, что въ началѣ было совершенно механически смѣшано, съ теченіемъ времени, подъ вліяніемъ постояннаго общенія, тренія и примѣси новыхъ элементовъ вступило въ химическое соединеніе.

Волость, которая въ началѣ была чисто бумажнымъ терминомъ, теперь очень часто является уже органическимъ цѣлымъ; у прежде разобщеннаго населенія возникли общія волостныя нужды и интересы, а потому, по мѣрѣ возможности, и общее волостное хозяйство. Блестящіе примѣры тому мы видѣли выше. Конечно, нельзя предполагать, чтобы на Руси было очень много волостей, подобныхъ золотовской, пречисто-каменской или тысячской. Но это не исключаетъ безспорности того, что частью въ за-

[1]) „Представит. правл.“, стр. 82.

чаточномъ, частью въ довольно уже, хотя и не столь сильно, развитомъ состояніи, волостное хозяйство встрѣчается уже повсемѣстно. Волостная почта, волостныя кредитныя и иныя учрежденія, волостныя зданія [1]) въ настоящее время являются уже достояніемъ не сотенъ, а тысячъ волостей. Ясно, слѣдовательно, что создать земскую единицу, не совпадающую съ волостью, значитъ,— совершенно игнорировать наличныя условія мѣстности и ея первую основную потребность въ такомъ учрежденіи, которое надлежащимъ образомъ развило бы уже самой жизнью созданное волостное хозяйство. Наконецъ, нужно принять въ соображеніе и то, по странному недоразумѣнію, упускаемое изъ виду обстоятельство, что земство въ теченіе своей почти сорокалѣтней дѣятельности не могло не считаться съ существующимъ административнымъ дѣленіемъ уѣзда. Въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій, по необходимости, имѣя дѣло съ волостью, земство volens-nolens въ огромномъ большинствѣ случаевъ, должно было соотвѣтственно построить систему своего хозяйства, пріурочивъ его территоріально къ волостному дѣленію. Отсюда съ логической неизбѣжностью вытекаетъ, что, вводя въ составъ земскихъ учрежденій новый низшій органъ, мы можемъ избѣгнуть излишнихъ затрудненій, тренія и ломки въ земскомъ хозяйствѣ только при томъ условіи, если этотъ новый органъ будетъ волостнымъ земствомъ.

Таковы тѣ условія настоящаго, которыя побуждаютъ насъ подать голосъ за волость, какъ за наиболѣе цѣлесообразную территорію для мелкой единицы. Но настоящимъ ограничиваться нельзя. Когда дѣло идетъ объ учрежденіи, предназначенномъ не для мимолетныхъ цѣлей и скоропреходящихъ задачъ, а претендующемъ на жизненность и долговѣчность, то необходимо довольно далеко заглядывать впередъ, въ грядущее. Было бы очень печально, еслибы новое учрежденіе, на которое возлагается столько надеждъ, удовлетворивъ потребности данной минуты, затѣмъ въ ближайшую послѣдующую оказалось уже несоотвѣтствующимъ запросамъ развивающейся жизни, слѣдовательно, явилось бы только тормазомъ для нея. Для того, чтобы этого не могло случиться, необходима такая организація учрежденія, которая не исключала бы для него возможности разрѣшенія новыхъ задачъ и выполненія новыхъ функцій, какія впослѣдствіи возложены были бы на него историческимъ ходомъ событій. Мы знаемъ уже, что мелкая единица только временно предполагается въ видѣ чисто земской. Мы

---

[1]) Достаточно вспомнить тѣ огромныя суммы, которыя, по настоянію земскихъ начальниковъ, затрачены волостями на сооруженіе чуть ли не дворцовъ для волостныхъ правленій, сиротскихъ домовъ и т. п.

приводили и тѣ соображенія, въ силу которыхъ это дѣлается. Но кромѣ нихъ, здѣсь будетъ умѣстно привести и еще одно принципіальное основаніе, въ силу котораго въ настоящее время, проектируя мелкую всесословную единицу мѣстнаго самоуправленія, нѣтъ резона включать въ кругъ ея функцій выполненіе задачъ общаго управленія. Едва ли нужно разъяснять, что вопросъ о включеніи этихъ задачъ не есть спеціально вопросъ мелкой земской единицы, а общій вопросъ компетенціи учрежденій мѣстнаго самоуправленія, который и долженъ быть поставленъ на очередь совершенно особо и самостоятельно. Если предположить (чего мы, впрочемъ, не предполагаемъ), что время для постановки на очередь этого жизненно-важнаго вопроса еще не приспѣло, то, во всякомъ случаѣ, нѣтъ основанія ставить его спеціально для мелкой земской единицы, какъ для низшей ступени въ системѣ земскихъ учрежденій. Все, чего можно желать въ этомъ случаѣ, это, чтобы всѣ инстанціи земскаго самоуправленія были въ данномъ отношеніи поставлены въ одинаковыя условія, — низшія не хуже высшихъ. Изъ послѣдняго же само собою вытекаетъ слѣдующее. *Если территоріальное совпаденіе губернскаго и уѣзднаго земствъ съ губернскими и уѣздными административными учрежденіями въ значительной мѣрѣ облегчаетъ и упрощаетъ въ грядущемъ задачу восполненія компетенціи этихъ земствъ соотвѣтствующими функціями общаго управленія, — то въ равной мѣрѣ должна быть облегчена эта грядущая задача и для мелкой земской единицы территоріальнымъ совпаденіемъ ея съ административной волостью.*

Само собой разумѣется, однако, что волость рекомендуется только какъ обычная, нормальная территорія мелкой земской единицы, а не какъ непремѣнная, обязательная при какихъ бы то ни было обстоятельствахъ. Уже въ настоящее время можно указать не мало мѣстностей, для которыхъ волость будетъ слишкомъ крупной единицей. Таковы, напр., огромныя южно-русскія селенія съ многотысячнымъ населеніемъ, которыя придется выдѣлить въ особыя земскія единицы. Съ теченіемъ же времени число такихъ мѣстностей должно значительно увеличиться. Съ другой стороны при огромныхъ пустынныхъ еще, только ждущихъ своихъ колонизаторовъ пространствахъ намъ придется еще многіе годы считаться съ такими рѣдко населенными мѣстностями со слабо развитымъ общественнымъ хозяйствомъ, для которыхъ волость окажется черезчуръ мелкой единицей: здѣсь вполнѣ цѣлесообразнымъ будетъ соединеніе нѣсколькихъ волостей въ одинъ земскій округъ или участокъ. Во всякомъ случаѣ, отступленія отъ типа волостного земства должны обусловливаться не бумажно-канцелярскими соображеніями, а дѣйствительной необходимостью. Лучшимъ судьей въ данномъ случаѣ можетъ быть только само

мѣстное населеніе, которому, потому, въ лицѣ волостного земскаго собранія, и должна быть предоставлена иниціатива въ разрѣшеніи вопроса объ измѣненіи волостной территоріи. Въ виду-же, первостепенной важности и этого вопроса рѣшеніе его должно быть обставлено извѣстными гарантіями: во 1-хъ, въ законѣ слѣдуетъ точно указать тѣ моменты (количество населенія, площадь землевладѣнія и т. д.), которые волостное собраніе должно принять въ соображеніе при рѣшеніи вопроса, во 2-хъ, мы считали бы справедливымъ и цѣлесообразнымъ, чтобы рѣшеніе волостнаго земства получало силу только подъ условіемъ санкціи со стороны уѣзднаго земскаго собранія. Необходимость такой санкціи вполнѣ оправдывается тѣмъ, что для уѣзднаго земства, неразрывно органически связаннаго съ мелкой единицей и тѣснымъ сотрудничествомъ въ веденіи общаго земскаго хозяйства и системой представительства, то или иное дѣленіе уѣзда на волостныя территоріи не можетъ не имѣть серьезнаго значенія въ многоразличныхъ отношеніяхъ. То или иное рѣшеніе вопроса волостнымъ собраніемъ можетъ иногда существенно нарушить общеуѣздные интересы и стоящему на стражѣ ихъ уѣздному земству должна быть поэтому предоставлена возможность во время выступить на ихъ защиту.

Однако, какъ бы удовлетворительно въ общемъ ни была опредѣлена территорія волостного земства, всегда возможны и неизбѣжны особенные случаи, когда данное территоріальное дѣленіе окажется не соотвѣтствующимъ той или иной, по преимуществу, вновь возникшей мѣстной потребности. Въ виду этого, ради приданія мелкой земской единицѣ наибольшей эластичности, мы считаемъ чрезвычайно важнымъ, чтобы волостнымъ земствамъ предоставлено было, кромѣ того, еще право объединяться для спеціальныхъ цѣлей и дѣйствовать сообща соединенными силами и средствами, когда того потребуютъ обстоятельства. Въ такихъ добровольныхъ соединеніяхъ ad hoc,—наилучшій коррективъ для неизбѣжныхъ дефектовъ не только въ территоріальной структурѣ земскихъ волостей.

Распорядительнымъ органомъ волостного земства должно явиться волостное земское собраніе, составленное изъ выбранныхъ на трехлѣтній срокъ волостныхъ земскихъ гласныхъ.

Право участія въ выборахъ, равно какъ и право быть избираемыми, должно принадлежать всѣмъ лицамъ обоего пола, въ какомъ либо размѣрѣ и по какому либо основанію въ теченіе не менѣе одного года платящимъ земскій налогъ.

Всѣмъ—значитъ, конечно, и служащимъ въ земствѣ, ибо едва ли можно сколько нибудь серьезно обосновать положеніе, что

служба въ земствѣ по найму вообще принципіально несовмѣстима со званіемъ гласнаго; гораздо вѣрнѣе, что допустимость или недопустимость совмѣщенія обязанностей гласнаго со службой въ земствѣ по найму зависитъ исключительно отъ особенностей даннаго случая, особенностей, которыя должны быть хорошо и близко извѣстны мѣстнымъ избирателямъ; они и должны быть тутъ судьями. Странно было бы лишать избирателей права отдавать свое довѣріе тому, кто, именно, службой земству это довѣріе заслужилъ. Этимъ путемъ, кстати же, наилучшимъ образомъ разрѣшается, вѣрнѣе— устраняется, пресловутый вопросъ о „третьемъ элементѣ", такъ какъ волею избирателей онъ ставится въ органическую связь съ мѣстностью. Вполнѣ согласнымъ съ интересами цѣлесообразной организаціи волостного земства является уравненіе обоихъ половъ въ отношеніи какъ активнаго, такъ и пассивнаго избирательнаго права. Огромная польза, которую женщины приносятъ англійскому приходу, напр., въ роли попечительницъ о бѣдныхъ, равно какъ и значеніе, какое женщины получили уже у насъ на мѣстахъ въ различныхъ добровольныхъ организаціяхъ, достаточно мотивируетъ эту необходимость. Странно было бы также игнорировать то значеніе, которое женщины имѣютъ у насъ въ качествѣ главъ и руководительницъ крупныхъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній. Наконецъ, слѣдуетъ принять къ свѣдѣнію еще и другой спеціальный мотивъ. Мелкая земская единица должна стоять какъ можно ближе къ мѣстнымъ бытовымъ особенностямъ. Въ деревнѣ же, особенно съ сильно развитымъ отходомъ, женщина не только является равноправнымъ членомъ схода, но и фигурируетъ часто въ роли низшаго сельскаго начальства. Есть даже села (намъ извѣстны такія, напр., въ Смоленской губ.), гдѣ, какъ говорятъ на мѣстѣ, „мужики не держатся", гдѣ почти сплошь однѣ бабы, да пережившіе молодыхъ мужиковъ дряхлые старики, гдѣ поэтому кромѣ женщинъ и выбирать некого. Очевидно, что при такихъ условіяхъ лишать женщинъ пассивнаго избирательнаго права значило бы подорвать волостное земство въ корнѣ, въ основномъ принципѣ, требующемъ, прежде всего, строжайшей согласованности его организаціи съ мѣстными условіями и нуждами.

Обращаясь къ вопросу о группировкѣ избирателей, мы уже въ силу раньше сказаннаго о задачахъ земства и началахъ, долженствующихъ лежать въ основаніи земскаго представительства, должны отказаться отъ мысли допустить дѣленіе избирателей на куріи, классы или разряды по какому нибудь сословному или классовому признаку. Выборы должны происходить подъ предсѣдательствомъ избраннаго уѣзднымъ земствомъ лица въ одномъ избирательномъ сходѣ, въ которомъ совмѣстно участвуютъ и голосуютъ всѣ избиратели, независимо отъ ихъ сословной и классовой разно-

родности; тутъ никто не имѣетъ никакихъ преимуществъ, всѣ голоса равны другъ другу, имѣютъ одинаковый вѣсъ и одинаковое значеніе. Если какое нибудь дѣленіе избирателей и допустимо, даже желательно, то единственно дѣленіе территоріальное: раздѣленіемъ волости на нѣсколько избирательныхъ округовъ можетъ быть достигнутъ только наилучшій составъ волостного представительства, наибольшее соотвѣтствіе его различнымъ мѣстнымъ особенностямъ. Однако, при соединеніи всѣхъ избирателей въ одномъ избирательномъ сходѣ, при сліяніи ихъ въ одну общую безразличную массу, не потонетъ ли въ ней культурное меньшинство, не будетъ ли послѣднее совершенно поглощено и устранено отъ земскаго дѣла некультурнымъ большинствомъ, благодаря чему пострадаютъ не только интересы этого меньшинства, но и земскаго дѣла, вообще, такъ какъ уровень его въ такомъ случаѣ неизбѣжно понизится? Подъ вліяніемъ такого опасенія естественно было возникнуть мысли о необходимости установить особыя мѣры для сугубаго огражденія интересовъ, которые съ извѣстной точки зрѣнія предполагаются въ мелкой земской единицѣ, при ея господствующемъ составѣ, наименѣе обезпеченными и наиболѣе угрожаемыми. Съ этой цѣлью нѣкоторые проекты (напр. устюженскій, звенигородскій) вводятъ въ составъ волостного собранія всѣхъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ извѣстнаго (по преимуществу крупнаго) размѣра, предоставляя имъ права волостныхъ земскихъ гласныхъ безъ выборовъ, а непосредственно, въ силу самаго факта владѣнія. Однако, съ нашей точки зрѣнія, трудно придумать другую мѣру, которая находилась бы въ такомъ неразрѣшимомъ противорѣчіи съ основными цѣлями и задачами мелкой земской единицы и которая способна была бы въ такой степени съ перваго же шага уронить и дискредитировать ее въ глазахъ населенія. Учрежденіе, вызванное къ жизни неотложной необходимостью покончить съ разнаго рода привилегіями и правовымъ неравенствомъ, начало бы какъ разъ съ установленія исключительной, небывалой привилегіи въ пользу небольшой группы населенія! Это было бы тѣмъ хуже, что въ дѣйствительности не вызывается никакой практической необходимостью. Все дѣло въ излишне опасливомъ отношеніи къ некультурности сельской массы, въ чрезмѣрномъ недовѣріи къ ея гражданскому разуму и такту. Но мы имѣли уже выше случай показать, что современная деревня совсѣмъ не такъ некультурна, какъ то принято думать, именно благодаря современному ея сословно-бюрократическому строю, не дающему надлежащимъ образомъ проявиться ея культурнымъ силамъ. Можно положительно утверждать, что сельская масса не только не поглотитъ, но наоборотъ особенно сильно выдвинетъ впередъ лучшія интеллигентныя силы деревни,

разъ только убѣдится въ ихъ благожелательномъ къ себѣ отношеніи. Основаніе для такого убѣжденія даетъ намъ прежде всего аналогичное явленіе въ исторіи нашихъ городовъ. Такъ, при дѣйствіи городового положенія 1870 года, какъ разъ наименѣе культурный третій разрядъ избирателей былъ именно тѣмъ разрядомъ, „который напрягалъ всѣ усилія съ цѣлью сдѣлать ряды муниципаловъ наиболѣе живыми и просвѣщенными и который въ этихъ видахъ отдавалъ въ распоряженіе муниципальныхъ учрежденій все, что было въ его средѣ лучшаго, наиболѣе образованнаго, энергичнаго и жизнедѣятельнаго“ [1]). При всей относительной некультурности и неразвитости третье-разряднаго избирателя его практическая сметка быстро подсказала ему, что только такимъ путемъ онъ можетъ наилучшимъ образомъ защитить свои интересы. И въ земской жизни можно найти не мало фактовъ, свидѣтельствующихъ о томъ, что сельская „темная“ масса на самомъ дѣлѣ весьма умѣетъ дорожить просвѣщенными силами и охотно даритъ ихъ своимъ довѣріемъ, когда тѣ умѣютъ ее защитить. Избраніе сельскими сходами въ гласные частныхъ землевладѣльцевъ было совсѣмъ нерѣдкимъ явленіемъ при дѣйствіи земскаго положенія 1864 г., да и въ послѣдніе годы извѣстны случаи, когда волостные сходы, даже не имѣя на то юридической возможности, все таки пытались избирать въ гласные отъ сельскихъ обществъ почему либо заслужившихъ ихъ симпатіи и довѣріе частныхъ владѣльцевъ. Не оправдываемая дѣйствительной необходимостью, разбираемая мѣра, въ то же время, нисколько не достигаетъ намѣченной цѣли и даже, наоборотъ, легко приведетъ къ прямо противуположнымъ ей отрицательнымъ результатамъ. Быть можетъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ дѣйствительно только проектируемая мѣра откроетъ возможность войти въ составъ волостного собранія такимъ просвѣщеннымъ и доброжелательнымъ населенію владѣльческимъ элементамъ, которые почему либо не могли бы расчитывать на избраніе. Но такихъ случаевъ не можетъ быть такъ много, чтобы придавать имъ сколько-нибудь существенное значеніе, а между тѣмъ, какъ то совершенно основательно и резонно указывалось, право участія въ волостномъ собраніи безъ выборовъ, а въ силу только владѣнія извѣстнымъ количествомъ земли, обезпечиваетъ свободный доступъ и широкое вліяніе тѣмъ самымъ кулацкимъ элементамъ, отъ которыхъ населеніе можетъ обрѣсти сколько-нибудь серьезную и дѣйствительную защиту только въ избирательномъ шарѣ. Однако, безусловно отвергая разбираемую мѣру, мы тѣмъ отнюдь не признаемъ, будто интересы меньшинства не заслуживаютъ вниманія и будто нѣтъ необходимости за-

---

[1]) *Г. И. Шрейдеръ*: „Наше городское обществ. управл.“ т. I, стр. 24.

ботиться объ ихъ защитѣ. Мы думаемъ только, во-1-хъ, что на вниманіе и защиту отъ деспотизма большинства вправѣ претендовать не только одна какая-либо категорія избирателей, но и всякое вообще меньшинство, по какому бы признаку оно ни складывалось; во 2-хъ, что допустимо единственно такое средство защиты, которое принципіально правильно и практически цѣлесообразно. Такое средство только одно,—это система пропорціональныхъ выборовъ. Мы не располагаемъ ни временемъ, ни мѣстомъ для подробнаго изложенія этой системы и потому ограничиваемся только нѣсколькими самыми необходимыми замѣчаніями. Пропорціональные выборы имѣютъ цѣлью дать представительство всѣмъ, даже мельчайшимъ группамъ интересовъ, какія могутъ оказаться въ составѣ избирателей, конечно, по скольку то достижимо при данномъ количествѣ подлежащихъ избранію представителей. Для этого она отказывается отъ абсолютнаго большинства голосовъ и требуетъ для избранія полученія только такого количества голосовъ, которое не менѣе избирательнаго знаменателя, т. е., числа, опредѣляющаго отношеніе избирающихъ къ избираемымъ. Когда, напр., требуется избрать 50 гласныхъ, а избирателей 2.000, то при мажоритарной системѣ, т. е., системѣ абсолютнаго большинства представительство получатъ только тѣ интересы, которые соединятъ вокругъ себя не менѣе 1.001 голоса; при пропорціональныхъ же выборахъ можетъ получить представительство даже группа въ 40 избирателей, такъ какъ тогда для избранія достаточно получить количество голосовъ, равняющееся избирательному знаменателю (2.000 : 50 = 40). Таковы пропорціональные выборы въ ихъ простѣйшей, элементарнѣйшей формѣ. Въ своемъ практическомъ осуществленіи они представляются, конечно, болѣе сложными и выборъ той или иной системы ихъ зависитъ отъ многихъ условій, между прочимъ, отъ степени культурности и грамотности населенія. Сообразуясь съ послѣдней, именно, съ невозможностью для безграмотнаго сельскаго населенія производить выборы записками и съ необходимостью поэтому пользоваться шарами, мы считали бы наиболѣе пригодной для волостного земства систему, установленную сербской конституціей 1888 года [1]). Впрочемъ, будетъ ли

---

[1]) *Н. М. Коркуновъ*: „Пропорціональные выборы“, стр. 56. — Одинъ депутатъ скупщины полагается на каждыя $4^{1}/_{2}$ тысячи плательщиковъ прямыхъ налоговъ. Каждые 50 избирателей въ деревнѣ или каждые 100 избирателей въ городѣ могутъ представить списокъ предлагаемыхъ ими кандидатовъ, причемъ послѣдніе размѣщаются въ спискѣ въ порядкѣ ихъ убывающей желательности. Въ день выборовъ выставляется столько баллотировочныхъ ящиковъ, сколько получено кандидатскихъ списковъ; въ каждомъ ящикѣ баллотируется цѣликомъ одинъ списокъ, который на немъ и выставляется. Избиратели опускаютъ свои шары только въ тѣ ящики, на которыхъ выставлены

принята та или другая система пропорціональныхъ выборовъ, во всякомъ случаѣ, очевидно, что они вполнѣ способны оградить интересы даже самыхъ небольшихъ группъ населенія. Согласно нашему проекту, количество подлежащихъ избранію (срокомъ на 3 года) волостныхъ гласныхъ опредѣляется minimum въ 25 чел. на первыя 5.000 населенія, затѣмъ на каждую тысячу душъ населенія прибавляется по 3 гласныхъ, пока количество ихъ не достигаетъ maximum'а въ 60 чел. Такимъ образомъ для избранія достаточно будетъ получить 150—200 голосовъ. Если въ той группѣ, интересы которой предполагалось защитить вышеприведенной мѣрой, найдутся лица, которыя не смогутъ получить въ своей волости даже такого количества голосовъ, то, очевидно, имъ и не слѣдъ участвовать въ волостномъ собраніи и въ рѣшеніи судебъ волостного земства. Въ интересахъ же огражденія надлежащей самостоятельности и независимости волостного земства, о чемъ приходится особенно позаботиться, не слѣдуетъ также участвовать въ немъ лицамъ, находящимся на полицейско-административной службѣ, равно какъ мѣстнымъ судебнымъ слѣдователямъ и прокурорамъ. Наконецъ, должны быть лишены избирательныхъ правъ лица, перечисленныя въ 24 ст. земск. полож.

Покончивъ съ однимъ изъ краеугольныхъ камней организаціи волостного земства,—съ избирательной системой, переходимъ къ другому не менѣе важному и тѣсно съ нимъ связанному—къ обложенію.

Волостное земство,—на этомъ почти всѣ сходятся—должно быть безсословной, самоуправляющейся и самооблагающейся организаціей. Безсословной потому, что по самому существу тѣхъ задачъ мѣстнаго благоустройства, для разрѣшенія которыхъ создается волостное

желательные имъ списки, такъ что такимъ образомъ голоса подаются только *за*, а не *противъ* и шары не дѣлятся на „черные“ и „бѣлые“, избирательные и неизбирательные. По окончаніи шарометанія шары въ ящикахъ подсчитываются и избранными изъ каждаго списка считается такое количество кандидатовъ (въ нисходящемъ порядкѣ ихъ размѣщенія въ спискѣ), сколько разъ число оказавшихся въ ящикѣ шаровъ содержитъ въ себѣ избирательный знаменатель, т. е., частное отъ дѣленія числа голосующихъ на число избираемыхъ. Такъ, пояснимъ примѣромъ, если избирается 50 депутатовъ при тысячѣ голосующихъ, а за данный списокъ подано 300 голосовъ, т. е., положено въ соотвѣтствующій ящикъ 300 шаровъ, то изъ этого списка признаются избранными первые 15 кандидатовъ, такъ какъ избирательный знаменатель (1000 : 50 = 20) содержится въ 300 пятнадцать разъ. Основанія такого пріема понятны сами собою. Избирательный знаменатель (20) означаетъ количество голосовъ, достаточныхъ для избранія, такъ что каждые 20 голосовъ образуютъ собою законченный избирательный актъ и представляютъ собою одного избраннаго депутата; слѣдовательно, депутаты должны быть признаны избранными данной группой въ такомъ количествѣ, сколько разъ въ общей суммѣ голосующихъ за данный списокъ подано по 20 голосовъ.

земство, въ нихъ нѣтъ ничего сословнаго; самоуправляющейся потому, что дѣло идетъ не о палліативѣ, не о новомъ низшемъ исполнительномъ органѣ существующаго земства, а именно, о новой *земской единицѣ*, о новомъ *земствѣ малаго района*; наконецъ, самооблагающейся потому, что нельзя почти вообразить себѣ самоуправленіе безъ права самообложенія, и волостное земство, которое не имѣло бы собственныхъ финансовыхъ средствъ, а пользовалось бы, какъ проектируютъ нѣкоторые, только тѣми рессурсами, которые ему отпустятъ уѣздное или губернское земства,—такое волостное земство было бы, если не мертворожденнымъ плодомъ, то жалкимъ недѣеспособнымъ уродцемъ. Мало того, мы видѣли, что одна изъ важнѣйшихъ финансовыхъ задачъ мелкой земской единицы, непосредственно соприкасающейся съ мѣстностью и наилучше ознакомленной съ ея рессурсами — возможно полнѣе использовать ея избыточныя средства и силы. Значитъ, волостному земству не только должно быть предоставлено право самообложенія, но и слѣдуетъ право это значительно расширить сравнительно съ нынѣшнимъ, предоставивъ ему новые объекты обложенія и вообще построивъ его налоговую систему на началахъ, наиболѣе соотвѣтствующихъ существу его назначенія. Тутъ естественно прежде всего возникнуть мысли о подоходномъ обложеніи, какъ наиболѣе удовлетворяющемъ не только требованіямъ справедливости, но и чисто-практическому соображенію, вытекающему изъ самаго существа вопроса о мелкой земской единицѣ: именно, необходимости привлечь къ участію въ волостномъ хозяйствѣ въ качествѣ плательщиковъ, а потому и избирателей тѣ не владѣющіе имуществомъ слои сельскаго населенія, игнорировать которые мелкая единица не можетъ, не совершая крупной ошибки и даже прямой измѣны своему прямому назначенію. Но отъ этой заманчивой и соблазнительной мысли приходится отказаться при болѣе близкомъ ознакомленіи съ вопросомъ: финансовая наука признаетъ подоходное обложеніе трудно осуществимымъ и мало пригоднымъ въ такихъ мелкихъ союзахъ, какъ волостное земство. Кромѣ слишкомъ большой для него сложности податного механизма, требуемаго такимъ обложеніемъ, кромѣ трудной для него уловимости личнаго дохода, который свободно можетъ быть получаемъ не въ мѣстѣ жительства плательщика и внѣ района финансовой власти волостного земства, нужно еще принять во вниманіе, „что подоходный налогъ, какъ финансовый источникъ для мелкихъ союзовъ, вообще мало надеженъ: выѣздъ изъ ихъ предѣловъ отдѣльныхъ богатыхъ плательщиковъ или выселеніе нѣсколькихъ зажиточныхъ лицъ можетъ уже причинить имъ значительный ущербъ“ [1]). Это не значитъ,

---

[1]) Н. Цытовичъ, назв. сочин., стр. 279.

однако, что земство должно остаться равнодушнымъ къ идеѣ подоходнаго налога. Упомянутый выше проектъ, съ положеніями котораго мы тутъ попутно знакомимъ нашего читателя, вполнѣ основательно усматриваетъ въ введеніи мелкой единицы, которой потребуются средства для удовлетворенія многочисленныхъ нарождающихся нуждъ, подходящій поводъ и вѣскій мотивъ для ходатайства о введеніи государственнаго подоходнаго налога съ отчисленіемъ опредѣленнаго процента его въ пользу земства. Въ основаніе же собственно волостного обложенія проектъ кладетъ квартирный налогъ, который волостное земство, независимо отъ другихъ видовъ обложенія, должно взимать, на основаніи нормъ, устанавливаемыхъ губернскимъ земствомъ, съ занимающихъ въ предѣлахъ волости жилыя помѣщенія; при этомъ, оно можетъ съ разрѣшенія губернскаго же земства освобождать отъ налога нѣкоторыя категоріи квартиръ, какія найдетъ нужнымъ, сообразуясь съ ихъ минимальнымъ размѣромъ и характеромъ назначенія. Если, въ качествѣ государственнаго, квартирный налогъ представляется вполнѣ неудовлетворительнымъ суррогатомъ подоходнаго, вызывающимъ основательныя нареканія [1]) и своей ничтожной продуктивностью для казны и своей неравномѣрностью и несправедливостью для плательщиковъ, то выше мы видѣли, что въ то же время финансовая наука считаетъ его какъ разъ однимъ изъ тѣхъ прямыхъ налоговъ на потребленіе, которые признаются наиболѣе пригодными для мелкихъ единицъ мѣстнаго самоуправленія. Не подлежитъ сомнѣнію, что при условіяхъ примѣненія его въ тѣсныхъ предѣлахъ волостного земства онъ окажется весьма продуктивнымъ въ качествѣ финансоваго ресурса и въ значительной мѣрѣ утратитъ тѣ отрицательныя стороны, которыя неизбѣжно присущи ему, какъ государственному налогу. Наконецъ, имъ отлично достигается цѣль привлеченія къ участію въ мелкой земской единицѣ всѣхъ разнообразныхъ группъ сельскаго населенія, такъ какъ всѣ группы, всѣ слои и классы этого населенія имъ одинаково настигаются. Само собою разумѣется, что наличность волостного квартирнаго налога не исключаетъ права волостного земства на участіе въ обложеніи эксплуатируемыхъ уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ объектовъ; но участіе это не должно быть обязательнымъ и установленіе дополнительныхъ до уѣзднаго сборовъ, равно какъ спеціальныхъ видовъ обложенія, должно быть предоставлено свободному усмотрѣнію самого волостного земства. Какія либо ограниченія, особенно же установленіе предѣльности волостного обложенія, имѣли бы тутъ тѣмъ менѣе основаній,

---

[1]) См., напр., проф. *Л. В. Ходскій*: „Основы государств. хозяйства“, стр. 226—246.

что одно изъ прямыхъ назначеній мелкой земской единицы—путемъ наиболѣе широкаго привлеченія населенія къ завѣдыванію мѣстнымъ хозяйствомъ — содѣйствовать возможно полному осуществленію начала *самообложенія*, служащаго наилучшей гарантіей противъ чрезмѣрной тяжести налоговъ. Изъ права самообложенія вытекаетъ въ свою очередь право свободнаго распоряженія своими средствами, почему волостному земству должна быть предоставлена полная самостоятельность въ дѣлѣ составленія своей волостной приходорасходной смѣты. Если ограниченія и возможны, и необходимы, то единственно тѣ, которые гарантировали бы уравнительность и пропорціональность обложенія, притомъ обязательно всѣхъ, безъ исключенія подлежащихъ ему объектовъ, ибо въ противномъ случаѣ возможно, что при извѣстной случайной комбинаціи волостного представительства вся тяжесть волостного бюджета падетъ только на опредѣленную группу объектовъ, тогда какъ другіе останутся совершенно свободными отъ обложенія. Едва-ли также можно возразить что-нибудь противъ такихъ ограниченій, которыя должны гарантировать извѣстную уравнительность между всѣми волостными земствами уѣзда. Въ данной волости можетъ оказаться крупная обслуживающая цѣлый край фабрика, сборъ съ которой одинъ заполнитъ весь волостной бюджетъ, тогда какъ у сосѣдней волости, по существу связанной съ тою же фабрикой, благодаря недостатку объектовъ обложенія, не будетъ хватать средствъ на самыя неотложныя нужды. Очевидно, было бы вполнѣ справедливо предоставить губернскому земству право изъятія нѣкоторыхъ объектовъ, (напр., крупныхъ желѣзнопромышленныхъ заведеній, желѣзн. дорогъ и т. п.) отъ обложенія ихъ волостнымъ земскимъ сборомъ въ полной мѣрѣ, допуская обложеніе ихъ на волостныя земскія нужды только въ извѣстной частичной нормѣ, установленной сообразно съ условіями каждаго даннаго случая.

Обращаясь къ волостному земскому собранію, слѣдуетъ указать въ отношеніи его количественнаго состава, что нормы, этотъ составъ опредѣляющія (25 гласн. на первые 5000 населенія съ добавленіемъ по 3 гласн. на каждую дальнѣйшую тысячу, пока не достигнутъ будетъ maximum въ 60 гласн.), не предлагаются, какъ нѣчто разъ навсегда опредѣленное и неизмѣнное. Какое огромное рѣшающее значеніе для судебъ мелкой единицы будутъ имѣть эти нормы, тому нагляднымъ примѣромъ могутъ служить серьезныя затрудненія и неудобства, съ которыми теперь приходится считаться многимъ уѣзднымъ земствамъ и городскимъ управленіямъ, благодаря несоотвѣтствующему дѣйствительной потребности, недостаточному составу ихъ распорядительныхъ органовъ. Не лишнимъ поэтому будетъ, повторяя вкратцѣ сказанное въ дру-

гомъ мѣстѣ по аналогичному поводу [1]), намѣтить тѣ начала, которыми слѣдуетъ руководствоваться, опредѣляя количества гласныхъ, подлежащихъ избранію въ составъ волостного собранія. Призванное служить интересамъ волостного населенія, волостное собраніе должно быть его полнымъ и точнымъ отраженіемъ, само собою, въ уменьшенномъ масштабѣ. Это значитъ, что количество волостныхъ гласныхъ должно быть не менѣе того числа, какое необходимо, чтобы въ собраніи нашлось достаточно мѣста всѣмъ,—въ соотвѣтствующихъ дѣйствительности отношеніяхъ взятымъ,—родовымъ и видовымъ особенностямъ и оттѣнкамъ, имѣющимся на лицо въ данномъ контингентѣ волостныхъ избирателей. Если избиратели по какому-нибудь признаку могутъ быть раздѣлены, предположимъ, на пять группъ, взаимное количественное отношеніе которыхъ выражается въ пропорціи 5 : 4:3 : 2:1,—то понятно, что въ волостномъ собраніи эти пять группъ могутъ быть представлены въ тѣхъ же взаимныхъ отношеніяхъ единственно при томъ условіи, если оно будетъ состоять не менѣе, какъ изъ 15 гласныхъ. При меньшемъ количествѣ ихъ, если бы даже избирательная система сама по себѣ была верхомъ совершенства, все таки представительство какой нибудь группы было бы несоотвѣтственно ослаблено и даже совершенно исключено. Если отсюда такимъ образомъ прежде всего вытекаетъ въ качествѣ руководящаго начала необходимость количественнаго соотвѣтствія волостнаго собранія составу волостныхъ избирателей, то другимъ, не менѣе важнымъ принципомъ нужно признать количественное соотвѣтствіе состава волостного собранія числу, объему и характеру лежащихъ на немъ задачъ и условіямъ ихъ разрѣшенія. Чѣмъ меньше этихъ задачъ, чѣмъ уже поставлено ихъ разрѣшеніе, чѣмъ менѣе для того требуется разносторонней освѣдомленности, тѣмъ меньшимъ можетъ быть составъ волостного собранія. Наоборотъ, въ мелкой земской единицѣ, которая пожелала бы, располагая необходимыми средствами, развить свою дѣятельность до крайнихъ предѣловъ возможнаго во всѣхъ доступныхъ ей направленіяхъ, гдѣ поэтому волостному собранію пришлось бы нести огромную работу не только по предварительной разработкѣ и рѣшенію разныхъ вопросовъ, но и принять непосредственное активное участіе черезъ посредство отдѣльныхъ своихъ членовъ или комиссій въ исполнительныхъ дѣйствіяхъ,—въ такой мелкой единицѣ, очевидно, ощущалась бы нужда въ весьма многолюдномъ составѣ волостного собранія. Есть затѣмъ, кромѣ двухъ только что приведенныхъ началъ, еще и другіе моменты, которые слѣдуетъ принимать въ соображеніе, опре-

---

[1]) *Г. И. Шрейдеръ*. „Наше городск. общ. управл.“, т. I, гл. 12: „Количественная сторона вопроса о думскомъ составѣ“.

дѣляя необходимую численность волостныхъ гласныхъ. Нельзя, напр., не считаться съ обычнымъ коэффиціентомъ заболѣваемости и вообще неявки гласныхъ къ исполненію своихъ обязанностей и съ естественной убылью ихъ въ теченіе выборнаго срока. Нужно также, памятуя различіе между простымъ и квалифицированнымъ трудомъ, сообразоваться съ ихъ возможнымъ общимъ образовательнымъ и культурнымъ уровнемъ и составомъ. Наконецъ, нельзя забывать вліянія, какое можетъ оказать на ходъ занятій собранія чрезмѣрная его многолюдность или малолюдность. Однако эти и другіе, какіе еще можно было бы перечислить, моменты имѣютъ лишь второстепенное значеніе; они опредѣляютъ собою только необходимость соотвѣтствующихъ поправокъ, въ томъ основномъ опредѣленіи численности состава волостныхъ собраній, которое обусловливается двумя указанными главными руководящими началами. Точное же и строго послѣдовательное примѣненіе послѣднихъ, очевидно, ни въ какомъ случаѣ не допускаетъ возможности раціонально и цѣлесообразно рѣшить вопросъ о численномъ составѣ волостного собранія по одному общему одинаковому для всѣхъ волостныхъ земствъ шаблону. Для того, чтобы въ каждомъ данномъ случаѣ число гласныхъ вполнѣ точно и строго соотвѣтствовало составу избирателей, числу, объему и характеру задачъ волостного земства и наличнымъ условіямъ ихъ выполненія, необходимо, чтобы комплектъ волостнаго собранія опредѣлился особо для каждаго даннаго волостнаго земства, сообразно съ конкретными, специальными его условіями, можно сказать, съ его индивидуальными особенностями. Это значитъ, что первоначально установленныя нормы не должны оставаться фиксированными, вѣчно неизмѣнными. Онѣ должны быть эластичными и подвижными, должны подчиняться такимъ правиламъ, которыя обезпечивали-бы соотвѣтственное безъ особенной задержки и препонъ измѣненіе численнаго состава волостнаго собранія по мѣрѣ существенныхъ перемѣнъ въ условіяхъ даннаго волостнаго земства. Представляется поэтому безусловно правильнымъ допускать измѣненіе этихъ нормъ, по мѣрѣ необходимости, согласно указаніямъ практики, по представленіямъ волостного собранія и съ разрѣшенія губернскаго земства.

Опредѣленіе количества и сроковъ созыва волостного земскаго собранія лучше всего было бы предоставить ему же самому, но извѣстнѳе количество созывовъ (напр., не менѣе 4) должно быть признано обязательнымъ; а для самаго важнаго изъ собраній,—вырабатывающаго смѣту,—слѣдуетъ сдѣлать обязательнымъ и опредѣленный срокъ: оно должно быть созываемо за три или четыре недѣли до очереднаго уѣзднаго земскаго собранія, такъ какъ въ

противномъ случаѣ можетъ создаться совершенно безвыходное положеніе, напр., въ случаѣ опротестованія смѣты и т. п.

Волостное собраніе само избираетъ себѣ изъ своей же среды на 3 года предсѣдателя и замѣстителя на случай его отсутствія. Руководствуясь печальнымъ опытомъ нашего городского общественнаго управленія, ни въ какомъ случаѣ не слѣдуетъ допускать совмѣщенія въ одномъ лицѣ должности предсѣдателя волостного собранія съ должностью предсѣдателя волостной управы или вообще съ исполненіемъ какихъ либо обязанностей въ волостномъ земствѣ по найму. Публичность и гласность засѣданій волостного земскаго собранія, конечно, условіе. sine qua non.

Что касается исполнительнаго органа волостного земства, то вопросъ о немъ слѣдовало бы рѣшить въ томъ смыслѣ, въ какомъ онъ рѣшается городовымъ положеніемъ. Послѣднее, какъ нормальный исполнительный органъ, устанавливаетъ коллегіальную городскую управу въ составѣ городского головы и, minimum, двухъ членовъ управы. Но, согласно ст. 92 гор. полож., въ незначительныхъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городскихъ поселеніяхъ обязанности управы могутъ быть возлагаемы съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ единолично на голову съ назначеніемъ ему, по избранію думы, помощника. Слѣдовало бы, аналогично, и волостному собранію предоставить, соображаясь со средствами, съ объемомъ волостного хозяйства и т. п., или избирать коллегіальную волостную управу въ составѣ предсѣдателя и двухъ-трехъ членовъ, или же ограничиться выборомъ одного или нѣсколькихъ отвѣтственныхъ единоличныхъ исполнителей. Въ послѣднемъ случаѣ, исключающемъ гарантію коллегіальности, она могла бы быть восполнена съ одной стороны нѣкоторымъ суженіемъ компетенціи единоличныхъ исполнителей; съ другой—болѣе частымъ созывомъ волостного собранія. Затѣмъ, кромѣ управъ, волостнымъ собраніямъ, въ интересахъ наилучшаго достиженія цѣлей волостного земства, должно быть предоставлено еще учрежденіе исполнительныхъ комиссій разныхъ вспомогательныхъ школьныхъ, санитарныхъ, церковно-приходскихъ и благотворительныхъ попечительствъ, санитарныхъ и экономическихъ совѣтовъ, сельско-хозяйственныхъ, пожарныхъ и иныхъ старостъ и т. д. Слѣдуетъ также предоставить свободному усмотрѣнію волостного собранія способъ вознагражденія исполнительныхъ органовъ; если въ однихъ случаяхъ можетъ быть принята система опредѣленнаго оклада жалованья, то въ другихъ—наиболѣе цѣлесообразной можетъ оказаться издѣльная плата и т. п.

Намѣчая основныя черты организаціи волостного земства, невозможно въ заключеніе обойти молчаніемъ его отношеній къ уѣздному и губернскому земскимъ учрежденіямъ.

Тутъ приходится прежде всего установить тотъ принципъ, что представительство отъ волостныхъ земствъ въ уѣздномъ собраніи можетъ быть допущено только по выборамъ, такъ какъ всякое отступленіе отъ выборнаго начала противорѣчило бы основамъ самоуправленія и вносило бы диссонансъ въ строй его организаціи. Однако мы не указываемъ самой системы представительства, такъ какъ это значило бы разрѣшать вопросъ о реорганизаціи уѣзднаго земства, что выходитъ за предѣлы нашей прямой задачи. Вполнѣ умѣстно только проектировать извѣстный коррективъ на тотъ переходный періодъ, въ теченіе котораго мелкой единицѣ придется считаться съ уѣзднымъ земствомъ, какъ съ даннымъ и неизмѣннымъ въ своей теперешней организаціи. На это время для установленія необходимой связи съ нимъ волостныхъ земствъ вполнѣ основательно проектируется, чтобы нынѣшній составъ уѣздныхъ земскихъ собраній былъ дополненъ еще гласными по выбору волостныхъ собраній по одному отъ каждой волости. Затѣмъ въ сферѣ бюджетной, исходя изъ самаго существа окладного дѣла и принимая во вниманіе, что у волостного земства будетъ свой особый квартирный налогъ, а въ другихъ видахъ обложенія оно будетъ только частично заинтересовано, едва-ли слѣдуетъ возражать противъ того, чтобы окладное дѣло осталось въ рукахъ уѣзднаго земства съ установленіемъ одной общей оцѣнки для взиманія сборовъ въ пользу различныхъ земскихъ единицъ. Но волостному земству должно быть предоставлено право детализировать оцѣнку (въ отношеніи спеціальныхъ культуръ, залежей и т. п.), слѣдить за измѣненіемъ цѣнности имуществъ (благодаря, напр., переходу неудобныхъ земель въ разрядъ удобныхъ и наоборотъ), за возникновеніемъ новыхъ или исчезновеніемъ старыхъ объектовъ обложенія (кустарныхъ фабрикъ, вѣтряныхъ мельницъ, кузенъ и т. п.), составлять соотвѣтствующіе проекты измѣненій въ оцѣнкѣ и раскладкѣ и представлять ихъ на утвержденіе уѣзднаго земскаго собранія. Наконецъ, принимая во вниманіе, что волостное земство входитъ въ составъ учрежденій земскаго самоуправленія въ качествѣ ихъ низшей инстанціи, естественно требовать, во 1-хъ), чтобы всѣ постановленія волостного земства посылались для свѣдѣнія уѣздному земству, а во 2-хъ) чтобы для волостного земства было обязательно исполненіе порученій, которыя найдутъ нужнымъ возложить на него уѣздное и губернское земства. Само собою разумѣется, эта обязательность не должна быть безграничной; она прекращается въ тотъ моментъ, когда губернское или уѣздное земство въ своихъ порученіяхъ выйдутъ изъ предѣловъ ихъ компетенціи и нарушатъ прерогативы волостного земства. Въ такомъ случаѣ является вопросъ: какому же учрежденію надлежитъ разрѣшать пререканія, которыя возникнутъ

на этой почвѣ между волостнымъ земствомъ съ одной стороны и губернскимъ и уѣзднымъ земствами—съ другой? Печальная картина, какую представляютъ собой, какъ мы видѣли выше (стр. 22), наши губернскіе органы административной юстиціи, дѣлаютъ, кажется, вполнѣ естественнымъ желаніе, чтобы этимъ учрежденіемъ явился первый департаментъ Правительствующаго Сената.

Гр. Шрейдеръ.

Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ земствахъ, комитетахъ о сельско-хозяйственной промышленности и общественныхъ собраніяхъ за 1902 г. и начало 1903 г.

Въ исторіи вопроса о мелкой земской единицѣ 1902 г., вѣроятно, займетъ весьма видное мѣсто; въ этомъ году разработка даннаго вопроса значительно подвинулась впередъ, причемъ нѣкоторыя изъ земствъ, покончивъ уже съ принципіальной стороной его, сдѣлали дальнѣйшіе шаги и дали извѣстные схемы и проекты организаціи мелкой земской единицы. Въ томъ же 1902-мъ и въ началѣ 1903 г. вопросъ о мелкой земской единицѣ приковывалъ серьезное вниманіе многихъ изъ комитетовъ о сельско-хозяйственной промышленности, которые, несомнѣнно, представляютъ одно изъ важнѣйшихъ явленій нашей общественной жизни за послѣднее время. Прослѣдить судьбу этого вопроса въ тѣхъ и другихъ учрежденіяхъ, не касаясь однако чисто организаціонной стороны предмета, и является задачею нашей статьи. Матеріалы, послужившіе для ея составленія,—двоякаго рода; съ одной стороны, это—тѣ доклады, журналы и прочіе документы, которые были получены отъ мѣстныхъ учрежденій и дѣятелей въ отвѣтъ на просьбу издателей настоящаго сборника о присылкѣ свѣдѣній, съ другой—газетныя сообщенія; послѣднія явились необходимымъ дополненіемъ къ первымъ, такъ какъ о дѣятельности извѣстнаго числа мѣстныхъ учрежденій, преимущественно комитетовъ, мы не могли получить первичныхъ свѣдѣній. Въ нашемъ изложеніи мы будемъ отмѣчать и тѣ свѣдѣнія, которыя получены не непосредственно отъ мѣстныхъ учрежденій. Замѣтимъ еще, что свѣдѣнія о дѣятельности нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствъ (Воронежской [1]), Пермской [2]), Таврической губерній) исходятъ не изъ первоисточ-

[1]) За исключеніемъ Валуйскаго, Задонскаго и Павловскаго земствъ, о которыхъ свѣдѣнія получены отъ уѣздныхъ управъ.

[2]) За исключеніемъ Красноуфимскаго, Кунгурскаго и Ирбитскаго.

никовъ, а заимствованы изъ сводовъ работъ уѣздныхъ земствъ по данному вопросу, составленныхъ губернскими управами.

Собранныя нами данныя касаются отношенія 200 земствъ (27 губернскихъ и 173 уѣздныхъ) и 150 комитетовъ (25 губернскихъ и 125 уѣздныхъ) къ вопросу о мелкой земской единицѣ. Въ двухъ первыхъ главахъ мы представимъ общіе результаты нашей анкеты, начавъ прежде всего съ земскихъ учрежденій. Замѣтимъ при этомъ, что почти всѣ свѣдѣнія о дѣятельности земскихъ учрежденій относятся къ 1902 г.; намъ извѣстно только одно земство—Ирбитское, обсуждавшее вопросъ о мелкой земской единицѣ въ экстренномъ собраніи 28 марта 1903 г.

I.

Обзоръ дѣятельности земствъ.

Изъ тѣхъ 200 земствъ, о которыхъ имѣются свѣдѣнія, въ 137 вопросъ о мелкой земской единицѣ по тѣмъ или другимъ причинамъ не обсуждался въ земскихъ собраніяхъ. Въ числѣ этихъ земствъ—16 губернскихъ (Воронежское, Вятское, Екатеринославское, Курское, Нижегородское, Новгородское, Олонецкое, Пензенское, Пермское, Полтавское, Псковское, Рязанское, Самарское, Тамбовское, Тульское и Херсонское) и 121 уѣздное [1]). Есть всѣ основанія думать, что и въ тѣхъ земствахъ (7 губернскихъ и 159 уѣздныхъ), которыя не отвѣтили на нашъ запросъ и о которыхъ не удалось добыть свѣдѣній какимъ-либо инымъ путемъ, вопросъ о мелкой земской единицѣ, развѣ за немногими исключеніями, ускользнувшими отъ нашихъ поисковъ за матеріаломъ, не обсуждался въ земскихъ собраніяхъ.

Въ первую очередь изъ числа этихъ 137 земствъ мы должны выдѣлить тѣ, въ которыхъ вопросъ о мелкой земской единицѣ вообще не поднимался ни въ 1901, ни въ 1902 году, и управою не было вносимо доклада земскому собранію по этому предмету. Такихъ—5 губернскихъ земствъ (Екатеринославское, Полтавское, Тульское, Херсонское и Олонецкое) и 79 уѣздныхъ. Какія причины молчанія этихъ земствъ по данному вопросу, намъ вообще

---

[1]) По губерніямъ эти уѣздныя земства распредѣляются слѣдующимъ образомъ: Бессарабская—5, Воронежская—1, Владимірская — 9, Вологодская — 4, Вятская—3, Казанская—2, Калужская—2, Костромская—3, Курская—3, Московская—11, Нижегородская — 3, Новгородская — 6, Олонецкая — 1, Орловская—4, Пензенская—5, Пермская—5, Полтавская—1, Псковская—1, Рязанская—5, Самарская—2, С.-Петербургская—2, Саратовская—3, Смоленская—3, Таврическая—2, Тамбовская—4, Тверская—5, Тульская—12, Уфимская — 2, Харьковская — 3, Херсонская—5, Черниговская—2, Ярославская—2.

неизвѣстно; только Олонецкая губернская земская управа, сообщая о томъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ въ мѣстномъ земствѣ ею не поднимался, сочла необходимымъ пояснить, что, вполнѣ сочувствуя идеѣ ея введенія въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ, она считаетъ рановременнымъ возбуждать столь серьезный вопросъ при нынѣшнемъ положеніи земскихъ учрежденій и существующемъ правовомъ состояніи крестьянскаго населенія. Преждевременнымъ считаетъ введеніе мелкой земской единицы и Чухломская земская управа (Костромской губ.). Затѣмъ Касимовская уѣздная земская управа (Рязанской губ.) сообщила, что, не сочувствуя данному вопросу, она и не вносила его въ земское собраніе. Несочувствіемъ же къ вопросу о мелкой земской единицѣ, можно, повидимому, объяснить и молчаніе Бѣлгородскаго земства (Курской губ.).

Въ 1901 г. 6 уѣздныхъ земствъ заслушали докладъ о мелкой земской единицѣ, но приняли только къ свѣдѣнію безъ всякаго опредѣленнаго постановленія и затѣмъ вопроса болѣе не поднимали: Александровское и Покровское, Владимірской губ., Городищенское—Пензенской, Островское—Псковской, Балашовское [1]) Саратовской и Крапивенское—Тульской.

Группа земствъ (2 губернскихъ и 13 уѣздныхъ) не обсуждала въ 1902 г. вопроса о мелкой земской единицѣ потому, что такъ или иначе покончила съ нимъ въ предыдущемъ году. Къ этой группѣ относятся прежде всего 7 уѣздныхъ (Калужское и Козельское — Калужской губ., Демянское — Новгородской губ., Золотоношское — Полтавской губ., Моршанское и Темниковское — Тамбовской и Бѣлевское—Тульской губ.), отнесшихся въ 1901 г., по тѣмъ или инымъ причинамъ, отрицательно къ мелкой земской единицѣ, признавшихъ ее нежелательной или несвоевременной. Къ ней же принадлежатъ тѣ 8 земствъ, которыя признали въ предыдущемъ году мелкую земскую единицу необходимой, но дальнѣйшую разработку даннаго вопроса сочли излишней или не нашли возможнымъ взять на себя; нѣкоторыя изъ нихъ постановили при этомъ возбудить ходатайство о введеніи мелкой земской единицы. Это 2 губернскихъ земства — Новгородское и Рязанское, 6 уѣздныхъ: Сольвычегодское — Вологодской губ., Кирилловское, Тихвинское и Устюженское—Новгородской, Шадринское—Пермской, Старицкое—Тверской губ.

Въ 3 губернскихъ и 9 уѣздныхъ земствахъ окончательнаго рѣшенія по вопросу о мелкой земской единицѣ въ 1901 г. не по-

[1]) По сообщенію г. предсѣдателя Балашовской управы докладъ о мелкой земской единицѣ въ настоящее время разрабатывается; предполагается внести его въ очередное собраніе 1903 г.

слѣдовало, причемъ, въ большинствѣ случаевъ, докладъ рѣшено было подвергнуть дальнѣйшей разработкѣ. Это постановленіе въ 1902 г., по тѣмъ или другимъ причинамъ, не было приведено въ исполненіе. Такъ, разсмотрѣніе вопроса о мелкой земской единицѣ было отсрочено до будущаго года въ Казанскомъ уѣздномъ земствѣ, въ Ветлужскомъ—Костромской губ. и въ Скопинскомъ—Рязанской. Въ 1902 г. данный вопросъ, однако, не разсматривался. Буйское (Костромской губ.) земское собраніе поручило въ 1901 г. управѣ болѣе подробно разработать докладъ о мелкой земской единицѣ, но къ сессіи земскаго собранія 1902 г. докладъ не былъ приготовленъ. Елецкимъ (Орловской губ.) земскимъ собраніемъ 1901 г. и Шлиссельбургскимъ (С.-Петербургской губ.) для разработки доклада, вмѣстѣ съ управою, были избраны спеціальныя комиссіи, пока еще не закончившія своей работы. На обсужденіе экономическаго совѣта при управѣ или комиссіи докладъ былъ переданъ Козелецкимъ (Черниговской губ.), Рузскимъ и Серпуховскимъ (Московской) и тремя губернскими собраніями 1901 г.—Самарскимъ, Вятскимъ и Псковскимъ. Намъ извѣстно только, что экономическій совѣтъ при Серпуховской управѣ принципіально одобрилъ постановленія съѣзда дѣятелей агрономической помощи населенію. Самарскій губернскій экономическій совѣтъ не пришелъ къ опредѣленному заключенію и постановилъ: навести справки о затрудненіяхъ, какія встрѣчало Самарское земство вслѣдствіе отсутствія мелкихъ земскихъ органовъ, и познакомиться съ постановленіями земскихъ собраній другихъ губерній, обсуждавшихъ данный вопросъ. Въ Псковскомъ губернскомъ земствѣ экономическій совѣтъ въ своемъ засѣданіи 31-го мая 1902 г. коснулся вопроса о мелкой земской единицѣ, но оставилъ его открытымъ впредь до ознакомленія съ книгою „Мелкая земская единица“, постановивъ пріобрѣсти ее по выходѣ въ свѣтъ. Книга была въ свое время пріобрѣтена, но къ вопросу о мелкой земской единицѣ экономическій совѣтъ уже не возвращался, представленнаго земскому собранію 1901 г. весьма обстоятельнаго доклада управы не обсуждалъ, почему на разсмотрѣніе губернскаго земскаго собранія 1902 г. этотъ докладъ и не былъ внесенъ. По поводу судьбы этого доклада одинъ изъ мѣстныхъ дѣятелей пишетъ намъ: „Время, повидимому, мало-по-малу сглаживаетъ у нашихъ земцевъ первоначальную остроту и отзывчивость къ данному вопросу“. Тоже произошло и въ Вятскомъ губернскомъ земствѣ, въ которомъ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія сессіи 1901 г. докладъ управы о мелкой земской единицѣ былъ переданъ на заключеніе экономической комиссіи съ тѣмъ, чтобы онъ внесенъ былъ затѣмъ, съ заключеніями и дополненіями комиссіи, на разсмотрѣніе очередного губернскаго земскаго собранія слѣдующей

сессіи; комиссіей данный докладъ, однако, не разсматривался и потому въ земское собраніе 1902 г. внесенъ не былъ.

Въ 4 губернскихъ земствахъ и 5 уѣздныхъ разсмотрѣніе доклада земскимъ собраніемъ не состоялось, хотя управою и была исполнена подготовительная работа. Пермское губернское земское собраніе 1901 г., послѣ оживленныхъ преній, единогласно признало своевременнымъ дать дальнѣйшее движеніе вопросу о мелкой земской единицѣ и поручило управѣ внести этотъ вопросъ на разсмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній предстоящей очередной сессіи 1902 г. Губернскою земскою управою это было исполнено, и новый докладъ, со сводкою постановленій уѣздныхъ земскихъ собраній по вопросу о мелкой земской единицѣ, былъ внесенъ ею въ очередное губернское земское собраніе 1902 г., но собраніемъ, по недостатку времени, разсмотрѣнъ не былъ; по сообщенію губернской управы, этотъ докладъ предполагалось разсмотрѣть въ экстренномъ губернскомъ земскомъ собраніи, созывъ котораго назначался въ маѣ. Въ нашихъ матеріалахъ нѣтъ свѣдѣній о дальнѣйшей судьбѣ этого доклада. Пензенская губернская земская управа вносила свой докладъ по вопросу о мелкой земской единицѣ въ двѣ сессіи—1901 и 1902 г., но для разсмотрѣнія этого доклада земскимъ собраніемъ свободнаго времени въ оба эти года не оказалось. Этотъ докладъ, въ которомъ губернская земская управа относится отрицательно къ учрежденію мелкой земской единицы, былъ весьма подробно использованъ В. Г. Бажаевымъ въ его статьѣ [1]), и потому въ нашей работѣ мы его не будемъ касаться въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Курскою губернскою земскою управою былъ изготовленъ докладъ о м. з. е., но по разнымъ причинамъ не поступилъ на разсмотрѣніе земскаго собранія [2]).

Воронежское губернское собраніе отложило до будущаго года разсмотрѣніе доклада управы, въ которомъ предлагался проектъ организаціи мелкой земской единицы. Тоже сдѣлали уѣздныя собранія — Острогожское, Воронежской губерніи, Пошехонское и Рыбинское, Ярославской. Рыбинское такъ поступило потому, что, по заявленію предсѣдателя управы, составленный управою докладъ по нѣкоторымъ причинамъ не было возможности подвергнуть предварительному обсужденію экономическаго совѣта.

По неизвѣстной намъ причинѣ не обсуждался вопросъ о мелкой земской единицѣ и въ Херсонскомъ уѣздномъ земствѣ, хотя

---

[1]) Мелкая земская единица. „Развитіе вопроса о мелкой земской единицѣ въ земской средѣ въ новѣйшее время"—стр. 317 (стр. 345—2 изд.).

[2]) Въ этомъ докладѣ управа предлагала признать своевременнымъ учрежденіе м. з. е. Губернскій же экономическій совѣтъ, обсуждая этотъ докладъ, высказался большинствомъ 1 голоса, за несвоевременность введенія м. з. е.

управою и былъ представленъ весьма обстоятельно разработанный докладъ. Щигровскою (Курской губ.) уѣздною управою былъ представленъ земскому собранію обширный „Проектъ положенія объ участковомъ земствѣ“, но собраніемъ не разсматривался.

Земства, въ которыхъ вопросъ о мелкой земской единицѣ не разсматривался въ силу внѣшнихъ причинъ—Тамбовское губернское и 4 уѣздныхъ. Въ Тамбовскомъ губернскомъ земствѣ докладъ о мелкой земской единицѣ былъ составленъ губернскою управою еще для очередного губернскаго земскаго собранія сессіи 1901 г., но въ эту сессію, также какъ въ очередную сессію 1902 г., не разсматривался; въ чрезвычайныхъ же сессіяхъ 1901 и 1902 г. онъ былъ снятъ съ очереди губернаторомъ, а потому никакого обсужденія и никакихъ постановленій по этому докладу въ губернскомъ собраніи не происходило [1]).

Въ Пермской губерніи въ Камышловскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи предсѣдатель собранія, по внесеніи доклада управы, заявилъ, что онъ не можетъ допустить такового до обсужденія, и собраніе, согласившись съ его мнѣніемъ, постановило: докладъ управы не подвергать обсужденію. Не былъ допущенъ предсѣдателемъ къ обсужденію докладъ о мелкой земской единицѣ также въ Кунгурскомъ уѣздномъ собраніи и въ Чердынскомъ, за силою 64 ст. Полож. о зем. учреж.

Не былъ допущенъ къ обсужденію вопросъ о мелкой земской единицѣ и въ Таврической губерніи въ Ялтинскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи. Несмотря на это, одинъ изъ представителей Ялтинскаго земства въ Таврическомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. В. В. Келлеръ горячо ратовалъ за разрѣшеніе вопроса о мелкой земской единицѣ въ положительномъ смыслѣ [2]).

Къ этимъ земствамъ весьма близко примыкаютъ тѣ, въ которыхъ докладъ о мелкой земской единицѣ былъ уже ранѣе заслушанъ, и предполагалось дать дальнѣйшее развитіе данному вопросу, но въ силу тѣхъ же внѣшнихъ причинъ этого не удалось достигнуть (1 губернское и 4 уѣздныхъ). Въ Васильскомъ (Нижегородской губ.) уѣздномъ земскомъ собраніи вопросъ о мелкой земской единицѣ въ 1902 г. не разсматривался, такъ какъ постановленіе о разработкѣ этого вопроса было опротестовано губернаторомъ. Тоже произошло и въ Спасскомъ уѣздномъ земствѣ Рязанской губ. Сообщая объ этомъ, г. предсѣдатель Спасской управы прибавляетъ съ своей стороны, что онъ вполнѣ присоединяется къ тому мнѣнію, что „для вящшаго освѣщенія и удовлетворенія мѣстныхъ

---

[1]) Къ разсмотрѣнію чрезвычайнымъ собраніемъ 22 января 1903 г. этотъ докладъ также не былъ допущенъ (Русск. Вѣд.).

[2]) „Южн. Кур.“, 1902 г. №№ 266 и 270.

нуждъ болѣе полно можетъ служить мелкая земская единица". Пермскимъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ въ 1901 г. была избрана особая комиссія изъ 7 лицъ для детальной разработки вопроса о мелкой земской единицѣ. Такъ какъ однако это постановленіе собранія было опротестовано губернаторомъ и протестъ снятъ лишь 19 іюня, то комиссіи созвано не было; созывъ ея, по докладу управы, предполагается по окончаніи сессіи уѣзднаго собранія 1902 г. въ виду того, что предстоитъ собрать и обработать обширные матеріалы, относящіеся къ бытовымъ и инымъ условіямъ Пермскаго края [1]). Не получило дальнѣйшаго движенія и постановленіе Стерлитамакскаго (Уфимской губ.) уѣзднаго земскаго собранія сессіи 1901 г. о томъ, чтобы вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ детально разработанъ управою, совмѣстно съ экономическимъ совѣтомъ, и представленъ земскому собранію 1902 г. Это постановленіе было опротестовано губернаторомъ и отмѣнено уфимскимъ губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, такъ какъ вопросъ о мелкой земской единицѣ, по мнѣнію присутствія, имѣетъ не мѣстное лишь, а общегосударственное значеніе, почему къ предметамъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій не относится. Предсѣдатель губернской земской управы С. Г. Балахонцевъ и членъ управы кн. В. А. Кугушевъ остались при особомъ мнѣніи, указывая, что въ данномъ постановленіи рѣчь идетъ исключительно о разработкѣ вопроса примѣнительно къ потребностямъ Стерлитамакскаго уѣзда, что въ постановленіи собранія не заключалось желанія земства исполнять собственною властью какое либо распоряженіе, а предполагалась выработка мѣропріятій для представленія соотвѣтствующаго ходатайства передъ правительствомъ, почему опредѣленіе губернскаго присутствія противорѣчитъ 104 ст. Полож. и рѣшеніямъ Сената 1882 г. января 20-го и 1883 г. ноября 15 (декабря 13-го). Отмѣнено было губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ и постановленіе Нижегородскаго губернскаго земскаго собранія 1901 г. о разработкѣ вопроса о мелкой земской единицѣ губернскою управою по сношенію съ уѣздными земствами. Присутствіе мотивировало отмѣну тѣмъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ „не можетъ быть отнесенъ къ вопросамъ, затрогивающимъ исключительно мѣстныя пользы и нужды". Не имѣя возможности, вслѣдствіе этого, исполнить порученіе собранія, Нижегородская губернская земская управа предложила губернскому земскому

---

[1]) Управа замедлила созывомъ комиссіи еще и потому, что ей, по ея словамъ, было извѣстно о готовящемся къ выходу въ свѣтъ сборникѣ „Мелкая земская единица"; указаніями этого сборника управа желала воспользоваться при разработкѣ вопроса о формахъ мелкой земской единицы въ примѣненіи къ Пермскому краю.

собранію сессіи 1902 г. представить по настоящему дѣлу жалобу Правительствующему Сенату и просить его объ отмѣнѣ постановленія губернскаго присутствія. Въ докладѣ объ этомъ губернская земская управа, доказывая неправильность постановленія присутствія, указываетъ, что смыслъ 1 ст. Пол. о земск. учрежд. заключается въ томъ, чтобы; извѣстная потребность вызывалась мѣстными условіями, мѣстными нуждами губерніи, и компетенція собранія одной губерніи не распространялась на другую, а не въ томъ, какъ, повидимому, полагаетъ присутствіе, чтобы земскія учрежденія вѣдали пользы и нужды, имѣющія мѣсто исключительно только въ одной губерніи, что невозможно. Земству необходимо подробно разработать вопросъ о мелкой земской единицѣ прежде, чѣмъ возбудить ходатайство объ ея введеніи. Сужденіе же о томъ, подлежитъ ли такое ходатайство удовлетворенію и представляется ли оно соотвѣтствующимъ мѣстнымъ нуждамъ, словомъ, законно ли оно, принадлежитъ не мѣстнымъ правительственнымъ органамъ, а тѣмъ высшимъ учрежденіямъ, которымъ оно представляется, какъ это было неоднократно разъяснено Сенатомъ (опредѣленіе 25 ноября 1896 г., 11 февраля и 3 марта 1898 г. № 1893, 29 янв. 1896 г. № 3802, указъ Сената 17 сентября 1896 г.). Предложеніе управы обжаловать отмѣну постановленія было принято губернскимъ земскимъ собраніемъ.

Особнякомъ стоитъ весьма своеобразное отношеніе къ вопросу о мелкой земской единицѣ Вышневолоцкаго земства Тверской губ. Состоявшимся въ 1901 г. постановленіемъ земское собраніе поручило управѣ, совмѣстно съ сельско-хозяйственнымъ совѣтомъ, разработать данный вопросъ. Вмѣсто разработки, управа остановилась на томъ соображеніи, что настоящій вопросъ возникъ на съѣздѣ дѣятелей агрономической помощи населенію, но ни правительствомъ, ни губернскимъ начальствомъ (17 п. 62 ст. Полож. о земск. учрежд.) на обсужденіе земскихъ учрежденій не предлагался; кромѣ того, этотъ вопросъ вовсе не относится къ тѣмъ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, которыя предусмотрѣны 3 п. 64 ст. полож., но по характеру и существу своему имѣетъ общегосударственное значеніе, почему не можетъ быть предметомъ сужденія со стороны земскаго собранія. Въ этомъ смыслѣ и былъ представленъ управою уѣздному земскому собранію сессіи 1902 г. докладъ, распоряженіемъ предсѣдателя по прочтеніи снятый съ очереди.

О дѣятельности одного земства—Бердянскаго (Таврическ. губ.) мы не имѣемъ опредѣленныхъ свѣдѣній; уѣздною земскою управою былъ выработанъ докладъ, въ которомъ высказаны извѣстныя общія положенія и приведено примѣрное дѣленіе уѣзда на участки, но разсматривался ли этотъ докладъ земскимъ собраніемъ и послѣдовало ли какое нибудь постановленіе—неизвѣстно.

За исключеніемъ указанныхъ, остается довольно значительная группа земствъ—11 губернскихъ и 51 уѣздное,—въ которыхъ представленные управою доклады подлежали обсужденію. Но и въ этой группѣ необходимо выдѣлить 2 губернскихъ земства и 5 уѣздныхъ, въ которыхъ земскія собранія не высказались по существу и не дали окончательнаго рѣшенія вопроса, очевидно, не будучи достаточно подготовленными. Вопросъ былъ оставленъ открытымъ Владимірскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ и Сарапульскимъ и Котельническимъ (Вятской губерніи) уѣздными. Въ Котельническомъ земствѣ докладъ управы былъ заслушанъ въ засѣданіи собранія 29 сентября 1902 г. и былъ „оставленъ открытымъ впредь до болѣе полнаго и яснаго ознакомленія съ нимъ гласныхъ, но въ слѣдующія засѣданія онъ не обсуждался, главнымъ образомъ, по причинѣ отсутствія въ уѣздной управѣ какихъ бы то ни было матеріаловъ для болѣе широкаго знакомства гласныхъ съ исторіей и постановкой этого вопроса въ другихъ земствахъ“. Сообщая объ этомъ, Котельническая управа прибавляетъ, что предпринятое изданіе сборника „Мелкая земская единица“ дастъ, какъ она надѣется, мѣстному земству возможность обстоятельно разсмотрѣть этотъ вопросъ въ ближайшую очередную сессію и высказать опредѣленное по нему заключеніе. Саратовское губернское земское собраніе не дало опредѣленнаго заключенія по докладу о мелкой земской единицѣ, внесенному губ. гл. гр. А. Д. Нессельроде. Оно постановило, послѣ горячихъ преній, лишь представить докладъ гр. Нессельроде въ Особое Совѣщаніе, какъ весьма цѣнный матеріалъ по современному положенію деревни [1]). Даниловское (Ярославской губ.) земское собраніе, согласно докладу комиссіи, признало желательнымъ дальнѣйшее изученіе вопроса о мелкой земской единицѣ черезъ органы губернскаго земства [2]). Соликамское (Пермской губ.) постановило просить губернское земское собраніе заняться разсмотрѣніемъ вопроса о мелкой земской единицѣ и Рыльское (Курской губ.)—выждать работъ другихъ земствъ по данному вопросу, чтобы потомъ, пользуясь ихъ опытомъ, приступить къ подробному обсужденію проектируемой организаціи. Весьма близко примыкаютъ къ этимъ земскимъ собраніямъ тѣ—3 губернскихъ и 6 уѣзд-

---

[1]) „Саратов. Дневникъ“.

[2]) По поводу этого постановленія гл. И. Ф. Ивашкевичъ остался при особомъ мнѣніи. Онъ говоритъ, что на основаніи представленнаго самою же комиссіей матеріала о недостаткахъ существующаго самоуправленія можетъ быть сдѣланъ только одинъ логическій выводъ: введеніе м. з. е. желательно и чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше. Это и слѣдуетъ признать, а не предлагать изученіе. „Неужели,—спрашиваетъ г. Ивашкевичъ,—40-лѣтняя жизнь волостныхъ учрежденій требуетъ еще 40 лѣтъ изученія?!“

ныхъ,—которыя, не высказываясь принципіально ни въ ту, ни въ другую сторону о мелкой земской единицѣ, поручили своимъ исполнительнымъ органамъ разработать болѣе подробно данный вопросъ. Въ С.-Петербургскомъ губернскомъ земскомъ собраніи вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ поднятъ гл. К. К. Арсеньевымъ, указывавшимъ, что созданіе мелкой земской единицы является насущною потребностью, мысль о которой давно уже назрѣла въ губерніи. Это оспаривали предсѣдатель собранія А. Д. Зиновьевъ и предсѣдатель губернской управы В. П. Марковъ. Собраніе поручило управѣ разработать вопросъ о мелкой земской единицѣ совмѣстно съ особой комиссіей и представить его будущему губернскому собранію, по предварительномъ обсужденіи въ уѣздныхъ собраніяхъ [1]).

Ярославское губернское земское собраніе 1901 г. постановило, не предрѣшая принципіальнаго вопроса о желательности введенія мелкой земской единицы, передать докладъ управы по этому вопросу на разсмотрѣніе экономическаго совѣта, совмѣстно съ губернской управой, которой поручить всю работу заблаговременно передать на предварительное заключеніе уѣздныхъ собраній. Это порученіе было исполнено. Представляя губернскому земскому собранію 1902 г. заключеніе экономическаго совѣта и сводку постановленій уѣздныхъ земскихъ собраній, губернская земская управа, указывая на сложность и трудность подлежащаго разсмотрѣнію вопроса, предлагала избрать спеціальную комиссію для дальнѣйшей детальной разработки вопроса о мелкой земской единицѣ. Это предложеніе было принято губернскимъ земскимъ собраніемъ.

Орловское губернское земское собраніе 1902 г. избрало для данной цѣли комиссію [2]). Вяземское (Смоленской губ.) земское собраніе поручило это управѣ. Такое же постановленіе сдѣлали: Кузнецкое (Саратовской губ.) земское собраніе, въ которомъ вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ возбужденъ запискою гл. И. А. Пшеничнова, Новомосковское (Екатеринославской губ.), по докладу о мелкой земской единицѣ гл. Н. В. Быкова, и Кобелякское (Полтавской губ.); въ послѣднемъ вопросъ о мелкой земской единицѣ подняла управа своимъ докладомъ объ общегубернской агрономической организаціи въ Полтавскомъ земствѣ; въ этомъ докладѣ данный вопросъ намѣчался мимоходомъ. Романово-Борисоглѣбское земское собраніе передало вопросъ объ учрежденіи м. з. е. на заключеніе экономическаго совѣта при управѣ [3]).

---

[1]) „С.-Петербург. Вѣдомости“, 1902 г. № 398.

[2]) „Орловск. Вѣстн.“

[3]) Экономическій совѣтъ постановилъ затѣмъ: признать учрежденіе м. з. е. желательнымъ и даже необходимымъ въ будущемъ, но въ настоящее время еще преждевременнымъ и требующимъ точной разработки.

У насъ остается 6 губернскихъ и 40 уѣздныхъ земствъ, въ которыхъ на земскихъ собраніяхъ 1902 г. проявилось активное и опредѣленное отношеніе къ вопросу о мелкой земской единицѣ. Выдѣлимъ изъ нихъ прежде всего тѣ, которыя отнеслись къ мелкой земской единицѣ отрицательно и признали ее принципіально нежелательной или же полезность ея недоказанной; такихъ немного—1 губернское и 5 уѣздныхъ земствъ. Въ Смоленскомъ губернскомъ земскомъ собраніи вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ подвергнутъ обсужденію по поводу представленнаго ему постановленія Духовщинскаго уѣзднаго земскаго собранія о введеніи этой единицы. Редакціонная комиссія губернскаго земскаго собранія, обсуждая этотъ вопросъ, высказалась въ пользу введенія мелкой земской единицы и намѣтила нѣкоторыя черты ея организаціи. Тѣмъ не менѣе, губернское земское собраніе, большинствомъ 25 голосовъ противъ 19, рѣшило вопросъ о желательности учрежденія мелкой земской единицы отрицательно, передавъ его, однако, большинствомъ 26 противъ 24, со всѣмъ матеріаломъ, согласно предложенію редакціонной комиссіи, на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній. Такимъ образомъ, Смоленскому губернскому земству еще предстоитъ въ ближайшемъ будущемъ снова заняться этимъ вопросомъ. Въ Красноуфимскомъ (Пермской губ.) земствѣ уѣздная управа, признавая своевременнымъ дать дальнѣйшее движеніе вопросу о мелкой земской единицѣ, находила необходимымъ просить губернское собраніе разработку этого вопроса поручить губернской управѣ, какъ учрежденію, располагающему необходимыми для такой серьезной и сложной работы силами. Собраніе, однако, съ такимъ заключеніемъ не согласилось, постановивъ признать необходимость введенія мелкой земской единицы въ докладѣ управы не доказанной. Въ той же Пермской губерніи Верхотурское земское собраніе, послѣ доклада управы, отнесшейся отрицательно къ мелкой земской единицѣ, постановило признать учрежденіе мелкой земской единицы, въ смыслѣ приближенія земства къ населенію, въ настоящее время совершенно не соотвѣтствующимъ своему назначенію. Евпаторійское (Таврической губ.) земское собраніе согласилось съ докладомъ управы и отнеслось къ мелкой земской единицѣ совершенно отрицательно, признавъ недоказанной еще пользу такихъ учрежденій. Ростовская (Ярославской губ.) земская управа въ своемъ докладѣ о проектѣ организаціи мелкой земской единицы, выработанномъ Ярославской губернской земской управой, признала введеніе мелкой земской единицы нежелательнымъ, и земское собраніе согласилось съ мнѣніемъ управы. Новохоперское (Воронежской губ.) земское собраніе нашло, что учрежденіе мелкой земской единицы съ чисто хозяйственными цѣлями не оправдывается и не вызывается нуждами уѣзда.

Признавая мелкую земскую единицу въ принципѣ желательной и даже необходимой, 2 губернскихъ земскихъ собранія и 13 уѣздныхъ нашли, однако, ея введеніе несвоевременнымъ или преждевременнымъ. Таврическое губернское земское собраніе, считая въ принципѣ мелкую земскую единицу, какъ дополненіе къ общеземской организаціи, желательной, признало введеніе ея, при существующей постановкѣ уѣздныхъ и губернскихъ земствъ и при наличности мѣстныхъ крестьянскихъ судебно-административныхъ учрежденій, какъ не достигающее цѣли, несвоевременнымъ. Сюда же, въ эту группу, мы относимъ и Симбирское губернское земское собраніе, но условно, не зная мотивовъ постановленія. Губернская земская управа въ своемъ докладѣ, высказываясь за цѣлесообразность и своевременность образованія мелкой земской единицы, предлагала возбудить соотвѣтствующее ходатайство о введеніи этой единицы и поручить подробную разработку вопроса объ организаціи ея уѣзднымъ земствамъ. Докладъ этотъ въ губернскомъ земскомъ собраніи, вопреки ожиданіямъ, былъ отклоненъ, безъ преній, подавляющимъ большинствомъ голосовъ [1]). Въ Воронежской губерніи Валуйское и Павловское земскія собранія, отклонивъ доклады управъ, высказывавшихся въ пользу желательности и своевременности учрежденія мелкой земской единицы, нашли введеніе ея преждевременнымъ.

Такое же постановленіе, согласно докладамъ управъ, сдѣлали Чебоксарское (Казанской губ.), Корочанское (Курской губ.) и Курское [2]) уѣздныя земскія собранія. Белебеевское (Уфимской губ.) земское собраніе постановило: высказаться передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, что мелкая земская единица пока желательна лишь какъ вспомогательный органъ уѣзднаго земства, а не какъ единица самооблагающаяся. Согласились съ докладами управъ о несвоевременности введенія мелкой земской единицы уѣздныя земскія собранія—Нолинское Вятской губ., Днѣпровское Таврической, Ярославское и Любимское (Ярославск. губ.). Ѳеодосійское (Таврической губ.) земское собраніе на запросъ губернской земской управы постановило подтвердить постановленіе прошлогодней сессіи о томъ, что болѣе важнымъ является вопросъ объ учрежденіи всесословной волости, разрѣшеніе котораго желательно въ ближайшемъ будущемъ. Когда вопросъ этотъ будетъ рѣшенъ

---

[1]) „Русск. Вѣд.“ 1902 г. № 345.

[2]) Въ Курскомъ уѣздномъ земствѣ вопросъ о мелкой земской единицѣ обсуждался дважды. Экстренное собраніе поручило обсудить докладъ управы, въ которомъ она отнеслась отрицательно къ учрежденію мелкой земской единицѣ, экономическому совѣту. Совѣтъ разошелся въ мнѣніяхъ съ управою, признавъ введеніе мелкой земской единицы необходимымъ и своевременнымъ, но очередное собраніе приняло докладъ управы.

въ положительномъ смыслѣ, только тогда явится своевременнымъ и рѣшеніе вопроса о мелкой земской единицѣ. Опочецкое (Псковской губ.) уѣздное земское собраніе, признавъ мелкую земскую единицу вообще необходимой, предпочло высказаться за учрежденіе подчиненныхъ земскому собранію экономическихъ попечительствъ, какъ переходную стадію къ мелкой земской единицѣ.

Мы переходимъ теперь къ тѣмъ земскимъ собраніямъ, которыя опредѣленно и рѣшительно высказались въ пользу мелкой земской единицы. Въ большинствѣ случаевъ этимъ земскимъ собраніямъ управами были представлены и доклады болѣе или менѣе подробнаго и опредѣленнаго характера. Земствъ данной категоріи—3 губернскихъ и 23 уѣздныхъ.

Отмѣтимъ прежде всего тѣ земскія собранія, которыя выразили лишь принципіальное одобреніе мысли о необходимости учрежденія мелкой земской единицы и, большею частью, постановили поручить детальную разработку даннаго вопроса своимъ исполнительнымъ органамъ. Къ нимъ мы присоединяемъ и тѣ уѣздныя земства, которыя, не располагая для данной работы достаточными собственными силами, постановили просить объ этомъ губернскія земства. Всѣхъ земствъ данной группы—2 губернскихъ и 12 уѣздныхъ. Черниговское губернское земское собраніе, согласно предложенію управы, высказалось за необходимость созданія меньшей чѣмъ уѣздъ земской единицы, избрало для выработки проекта этого земскаго органа особую комиссію и поручило управѣ выработанный проектъ разослать въ уѣздныя земскія собранія съ тѣмъ, чтобы онъ затѣмъ, съ заключеніями уѣздныхъ земствъ, былъ представленъ въ губернское земское собраніе 1903 г. Особенный интересъ представляетъ постановленіе Московскаго губернскаго земскаго собранія. Губернская земская управа представила ему обширный докладъ, въ которомъ, признавая созданіе мелкой земской единицы несвоевременнымъ, проектировала учрежденіе экономическихъ попечительствъ [1]). Губернское земское собраніе, послѣ жаркихъ преній, постановило: въ цѣляхъ приближенія земскихъ учрежденій къ населенію и возможно успѣшнаго исполненія ими лежащихъ на нихъ задачъ представляется необходимымъ созданіе новой, меньшей чѣмъ уѣздъ, самооблагающейся земской единицы. Для разработки вопроса о желательныхъ основаніяхъ организаціи мелкой земской единицы избрана комиссія изъ 10 гласныхъ. Управскій проектъ экономическихъ попечительствъ сданъ въ ту же комиссію.

---

[1]) Докладъ по вопросу о мелкой земской единицѣ Московская губернская земская управа представляла и въ экстренное іюньское собраніе, но собраніемъ онъ не разсматривался.

Нижегородское уѣздное земское собраніе, признавъ введеніе мелкой земской единицы въ сѣть земскихъ учрежденій желательнымъ и своевременнымъ, постановило возбудить ходатайство о томъ, чтобы при выработкѣ организаціи м. з. е. правительствомъ были приглашены и представители земскихъ учрежденій. Какое бы то ни было рѣшеніе по схемѣ организаціи м. з. е., предложенной уѣздной земской управой, собраніе нашло преждевременнымъ.

Въ Перекопскомъ уѣздѣ Таврической губ. вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ переданъ прошлогоднимъ земскимъ собраніемъ на разсмотрѣніе спеціальной комиссіи. Эта комиссія не успѣла выработать ничего опредѣленнаго къ земскому собранію 1902 г. Тѣмъ не менѣе, уѣздная управа въ своемъ докладѣ высказалась за введеніе мелкой земской единицы, придавая этому учрежденію особенно важное значеніе въ экономической жизни крестьянскаго населенія. Уѣздное земское собраніе высказалось за желательность всесословной волости, поручивъ особой комиссіи детально разработать вопросъ къ будущему собранію [1]). Въ той же губерніи Симферопольское уѣздное земское собраніе, высказываясь за своевременность и необходимость учрежденія мелкой земской единицы, и за организацію ея примѣнительно къ существующимъ земскимъ учрежденіямъ, съ которыми она должна быть тѣсно связана по всѣмъ хозяйственнымъ дѣламъ, ввѣреннымъ ея завѣдыванію, детальную разработку вопроса возложила также на особую комиссію. Въ Воронежской губерніи Воронежское уѣздное, Бобровское и Землянское земскія собранія, признавая учрежденіе мелкой земской единицы неотложнымъ и необходимымъ, поручили своимъ управамъ, совмѣстно съ экономическими совѣтами, разработать этотъ вопросъ болѣе всесторонне. Мышкинское и Угличское (Ярославской губ.) земскія собранія, признавая учрежденіе мелкой земской единицы принципіально необходимымъ, постановили просить губернское земское собраніе вновь детально разсмотрѣть данный вопросъ и, по разсмотрѣніи его, передать снова на заключеніе уѣздныхъ собраній. Корчевское (Тверской губ.) земское собраніе постановило выразить пожеланіе учрежденія м. з. е. Доклада же управы, заключавшаго въ себѣ общія положенія данной организаціи, собраніе не приняло. Новоторжское (той же губ.) земское собраніе, учреждая экономическій совѣтъ и находя въ то-же время, что какъ бы широка ни была организація этого совѣта, онъ не можетъ вполнѣ замѣнить болѣе полезную земскую организацію, именно мелкую—меньше

[1]) Отмѣтимъ, что подъ этимъ названіемъ, какъ на то указывалъ уже В. Г. Бажаевъ въ своей работѣ, Перекопское и другія земства разумѣютъ чисто земскую единицу, свободную отъ полицейскихъ и судебно-административныхъ функцій. Изъ земствъ, повидимому, только Ѳеодосійское противополагало всесословную волость мелкой земской единицѣ.

чѣмъ уѣздъ—земскую единицу, постановило просить губернское земство о пересмотрѣ вопроса о мелкой единицѣ. Ирбитское (Пермской губ.) земское собраніе признало желательнымъ и своевременнымъ учрежденіе м. з. е. и выбрало въ комиссію губернскаго земства представителя отъ Ирбитскаго земства. Наконецъ Екатеринбургское (той же губерніи) земство, полагая, что окончательное разрѣшеніе вопроса о необходимости и возможности введенія мелкой земской единицы въ уѣздахъ Пермской губерніи должно быть обосновано на детальной разработкѣ всѣхъ относящихся до ея организаціи вопросовъ, затронутыхъ агрономическимъ съѣздомъ, постановило, согласно докладу управы, просить губернское собраніе возложить эту работу на особую губернскую комиссію изъ представителей всѣхъ уѣздовъ губерніи.

Мы подошли къ послѣдней группѣ земствъ, къ той, въ которой земскія собранія наиболѣе опредѣленно отнеслись къ вопросу о мелкой земкой единицѣ и, не довольствуясь признаніемъ ея принципіальной необходимости, высказали извѣстныя руководящія начала, приняли извѣстныя схемы или даже болѣе или менѣе подробно разработанные проекты ея организаціи. Такихъ 1 губернское и 11 уѣздныхъ земствъ. Тверское губернское земство, по докладу губернской управы, предлагавшему вниманію собранія двѣ главныя формы, въ которыхъ могла бы осуществиться мелкая общественно-хозяйственная организація—самостоятельныя мелкія земскія единицы и подчиненныя земству земскія попечительства—высказалось за необходимость устройства на мѣстахъ всесословныхъ, самоуправляющихся и самооблагающихся организацій, обладающихъ особыми функціями и дѣйствующихъ на ряду съ земскими учрежденіями [1]).

Въ томъ же родѣ постановленія Московскаго уѣзднаго, Богучарскаго (Воронежской губ.), Весьегонскаго (Тверской) и Мологскаго (Ярославской) земскихъ собраній. При этомъ Весьегонское

[1]) Напомнимъ весьма характерную судьбу этого вопроса въ Тверскомъ земствѣ. Въ 1901 г. Тверская губернская управа, высказываясь въ принципѣ за учрежденіе мелкой земской единицы въ той формѣ, которая была выработана московскимъ агрономическимъ съѣздомъ, предлагала, принявъ проектъ съѣзда за основаніе, поручить ей разработать его къ собранію 1902 г. Данный докладъ возбудилъ большія пренія, въ результатѣ которыхъ собраніе большинствомъ 28 голосовъ противъ 20 отвергло необходимость учрежденія мелкихъ всесословныхъ единицъ. Никто однако въ принципѣ не возражалъ противъ того, что приближеніе земства къ населенію необходимо. Гл. В. Н. Линдъ при этомъ внесъ предложеніе объ учрежденіи земскихъ попечительствъ. Это предложеніе собраніемъ было принято и передано въ управу для разработки. Въ своемъ докладѣ тверская управа, не ограничиваясь разработкой вопроса объ однихъ попечительствахъ, обстоятельно разсмотрѣла и вопросъ объ организаціи м. з. е.

собраніе постановило возбудить ходатайство объ установленіи мелкой земской единицы, но обсужденіе предложенной управою схемы организаціи нашло преждевременнымъ. Извѣстныя схемы организаціи мелкой земской единицы приняты земствами Воронежской губерніи—Бирючепскимъ, Задонскимъ, Нижнедѣвицкимъ, Коротоякскимъ и въ Смоленской губерніи Духовщинскимъ. Наконецъ въ двухъ земствахъ управами были выработаны подробные проекты, съ болѣе или менѣе развитымъ обоснованіемъ входящихъ въ нихъ положеній, и приняты земскими собраніями. Такой проектъ былъ составленъ комиссіей Звенигородскаго земства и принятъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Въ Курской губерніи „Проектъ волостного земства" былъ внесенъ кн. П. Д. Долгоруковымъ въ Суджанское земское собраніе; собраніе, обсудивъ этотъ проектъ и внеся дополненія, постановило представить его губернскому земскому собранію.

Для памяти представимъ въ табличной формѣ всѣ разсмотрѣнныя нами земства.

ЗЕМСТВА.	Общее число земствъ, о которыхъ есть свѣдѣнія.	Вопросъ о м. з. е. въ 1902 г. не обсуждался.								Судьба вопроса о м. з. е. въ собраніи неизвѣстна.	Вопросъ о м. з. е. обсуждался.						
		Общее число земствъ.	Вообще не поднимался вопроса за 2 послѣдніе года.	Въ 1901 г.		Разсмотрѣніе вопроса не состоялось.		Не разрабатывался и не разсматривался въ силу внѣш. причинъ.	Признали не подлежащимъ обсужденію.		Общее число земствъ.	Оставленъ открытымъ.	Постановлено подвергнуть дальнѣйшей разработкѣ.	Учрежденіе м. з. е. признано.		Учрежденіе м. з. е. признано необходимымъ.	
				Приняли къ свѣдѣнію.	Покончили съ вопросомъ.	За непредставленіемъ доклада.	По недостатку времени и неизвѣст. причинамъ.							Нежелательнымъ.	Преждевременнымъ или не своевременнымъ.	Только въ принципѣ.	Приняты принцип. положенія и схемы организаціи.
Губернск. .	27	16	5	—	2	3	4	2	—	—	11	2	3	1	2	2	1
Уѣздн. . .	173	121	79	6	13	9	5	8	1	1	51	5	6	5	12	12	11
Всѣ вообще	200	137	84	6	15	12	9	10	1	1	62	7	9	6	14	14	12

Мы видимъ изъ вышеизложеннаго, что дѣятельность земствъ по вопросу о мелкой земской единицѣ проявилась по различнымъ губерніямъ далеко не одинаково. Губерніи, въ которыхъ сказалось въ 1902 г. наиболѣе живое и энергичное отношеніе къ данному вопросу, интересовавшему какъ губернское, такъ и всѣ уѣздныя земства—Воронежская, Ярославская, Таврическая и Пермская. Въ нихъ губернскія земства предложили на обсужденіе уѣздныхъ свои доклады о мелкой земской единицѣ, что и послужило вторичнымъ сильнымъ толчкомъ къ оживленію интереса въ этихъ послѣднихъ

къ данному вопросу. Если нѣкоторыя изъ уѣздныхъ земствъ Пермской (5) и Таврической (2) губерніи и не могли выразить своего мнѣнія по вопросу о мелкой земской единицѣ, то это произошло, въ большинствѣ случаевъ, въ силу внѣшнихъ причинъ.

Во вторую очередь слѣдуетъ поставить тѣ земскія губерніи, въ которыхъ не было такого обращенія губернскихъ земствъ къ уѣзднымъ, но тѣмъ не менѣе вопросъ обсуждался въ нѣсколькихъ земствахъ данной губерніи, что вызвано было непосредственнымъ вліяніемъ постановленій агрономическаго съѣзда [1]). Это губерніи— Вятская (3 уѣздныхъ земства), Курская (1 г., 5 у. з.), Московская (1 губ., 2 у. з.) Смоленская (1 г., 2 у. з.), Тверская (1 г., 3 у. з.) и, пожалуй, Саратовская (1 г. и 1 у. з.). Далѣе идутъ губерніи, въ которыхъ вопросъ о мелкой земской единицѣ разсматривался въ одномъ какомъ либо земствѣ, губернскомъ или уѣздномъ: Владимірская (1 губ. земство), Екатеринославская (1 уѣздн. земство), Казанская (1 у. з.), Орловская (1 г. з.), Полтавская (1 у. з.), Псковская (1 у. з.), С.-Петербургская (1 г. з.), Уфимская (1 у. з.) и Черниговская (1 г. з.).

Губерніи, въ которыхъ ни въ одномъ земствѣ вопросъ о мелкой земской единицѣ по разнымъ причинамъ не разсматривался, хотя это и предполагалось—Костромская, Нижегородская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Херсонская. При этомъ въ Нижегородской, Рязанской и Тамбовской данный вопросъ не обсуждался не потому, чтобы земство не выказывало къ нему интереса, а въ силу внѣшнихъ условій.

Совсѣмъ игнорировали вопросъ о мелкой земской единицѣ, который, по имѣющимся у насъ свѣдѣніямъ, и не предполагалось обсуждать ни въ одномъ изъ мѣстныхъ земствъ, въ губерніяхъ Бессарабской, Вологодской, Калужской, Новгородской, Олонецкой, Тульской [2]) и Харьковской. Изъ нихъ земства Новгородской губерніи (губернское и нѣкоторыя уѣздныя) весьма внимательно занимались вопросомъ о мелкой земской единицѣ въ предыдущіе годы.

Въ сессію 1902 г. нѣкоторыя губернскія земскія собранія— С.-Петербургское, Смоленское, Черниговское—постановили, какъ мы это видѣли ранѣе, передать вопросъ о мелкой земской единицѣ на разсмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній своей губер-

---

[1]) Такъ какъ въ нашемъ распоряженіи нѣтъ свѣдѣній о всѣхъ вообще земствахъ, то въ послѣдующемъ распредѣленіи земскихъ губерній по отношенію земствъ къ вопросу о мелкой земской единицѣ могутъ быть, конечно, неточности.

[2]) Въ Тульскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. М. Д. Ершовъ доказывалъ необходимость м. з. е., но мимоходомъ, по другому вопросу, и никакого обсужденія вопроса о м. з. е. не послѣдовало.

нiи. Нѣтъ сомнѣнiя, это должно имѣть своимъ результатомъ въ 1903 г. тоже оживленiе интереса къ данному вопросу въ мѣстныхъ уѣздныхъ земствахъ, какъ это было въ подобныхъ же случаяхъ и въ 1902 г.

II.

Обзоръ дѣятельности комитетовъ.

Переходимъ теперь къ комитетамъ о сельско-хозяйственной промышленности. Мы уже упоминали, что въ нашемъ распоряженiи имѣются свѣдѣнiя о дѣятельности 150 комитетовъ. Изъ нихъ о 41 завѣдомо извѣстно, что вопросъ о мелкой земской единицѣ не поднимался и не обсуждался [1]). Подлежитъ такимъ образомъ нашему разсмотрѣнiю дѣятельность 109 комитетовъ. Какой % это составляетъ къ общему числу комитетовъ, въ которыхъ въ той или другой формѣ касались даннаго вопроса,—трудно сказать, такъ какъ мы не можемъ считать нашъ матерiалъ исчерпывающимъ. Но во всякомъ случаѣ не подлежитъ сомнѣнiю, что онъ охватываетъ значительнѣйшую часть интересующихъ насъ комитетовъ, и число упущенныхъ, по неимѣнiю какихъ бы то ни было свѣдѣнiй—непосредственно полученныхъ или почерпнутыхъ изъ газетъ,—не можетъ быть велико. Въ 12 комитетахъ вопросъ не обсуждался, хотя извѣстно, что онъ или затрогивался членами комитета или же данному комитету былъ доставленъ матерiалъ по вопросу о мелкой земской единицѣ. Въ Кишиневскомъ уѣздномъ комитетѣ, при открытiи, предсѣдателемъ его Л. Е. Сицинскимъ указано было на необходимость образованiя мелкой земской единицы [2]). Намѣчался къ обсужденiю вопросъ о мелкой земской единицѣ, но практическаго разрѣшенiя не получилъ въ Хвалынскомъ (Саратовской губ.) земствѣ. Его же касался гл. О. П. Герасимовъ въ Бѣльскомъ (Смоленской губ.) комитетѣ; поднимался онъ также въ Духовщинскомъ (той же губернiи) комитетѣ. [3]). Въ Семеновскомъ (Нижегородской губ.) были сдѣланы замѣчанiя о желательности учрежденiя мелкой земской единицы при обсужденiи вопроса о недостаткахъ волостныхъ учрежденiй. Торопецкiй (Псковской губ.) комитетъ ограничился тѣмъ, что приложилъ къ своимъ журналамъ записку одного изъ своихъ членовъ г. Сквор-

---

[1]) Это все уѣздные комитеты: по Владимiрской губ. 12 комитетовъ, по Вологодской 1, Воронежской 1, Вятской 1, Екатеринославской, Костромской 1, Новгородской 2, Пермской 2, Полтавской 1, Псковской 6, Самарской 1, Саратовской 6, Тверской 2, Черниговской 1, Ярославской 1.

[2]) „Одесск. Нов.“, 1902 г., № 5752.

[3]) „Смол. Вѣстн.“, 1902 г., № 258.

цова о необходимости мелкой земской единицы. Какъ эта записка, такъ и постановленіе Опочецкаго комитета о необходимости введенія мелкой земской единицы были доставлены въ Псковскій губернскій комитетъ, который рѣшилъ, не разсматривая, за недостаткомъ времени, приложить то и другое къ журналамъ губернскаго комитета и препроводить въ Особое Совѣщаніе. Въ Тульскій уѣздный комитетъ членомъ его Я. Я. Гуревичемъ была внесена записка, въ которой упоминалось между прочимъ о всесословной волости, но эта записка комитетомъ не обсуждалась. Не обсуждалъ также Владимірскій губернскій комитетъ вопроса о мелкой земской единицѣ, хотя однимъ изъ комитетовъ этой губерніи— Ковровскимъ и было сдѣлано постановленіе по данному вопросу. Также поступили Калужскій, Тульскій и Тамбовскій губернскіе комитеты. Нѣкоторое объясненіе причинъ умолчанія о данномъ вопросѣ со стороны этихъ комитетовъ мы находимъ въ корреспонденціяхъ объ ихъ дѣятельности. Въ Калужскомъ губернскомъ комитетѣ „представители земства были въ меньшинствѣ; занятія были поставлены въ весьма узкія рамки; вопросы, не входящіе въ программу, не обсуждались; о затронутыхъ нѣкоторыми уѣздными комитетами вопросахъ о правовомъ положеніи крестьянъ, всеобщемъ обученіи, мелкой земской единицѣ и проч. въ губернскомъ комитетѣ даже не было доложено“ [1]). Въ Тульскомъ губернскомъ комитетѣ „всякія попытки нѣкоторыхъ членовъ выдвинуть тѣ вопросы, которые составляли предметъ обсужденія въ уѣздныхъ комитетахъ, встрѣчали со стороны предсѣдателя комитета категорическій отказъ“ [2]). Членами Тульской губернской земской управы была представлена предсѣдателю комитета записка съ просьбою направить ее въ Особое Совѣщаніе; въ этой запискѣ говорится, между прочимъ, о необходимости созданія болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, единицы. Отъ участія въ занятіяхъ Тамбовскаго губернскаго комитета отказалось 16 членовъ. Это рѣшеніе ихъ было вызвано тѣмъ, что „матеріалъ, предложенный комитету, составлялъ не сводъ мотивированныхъ постановленій комитетовъ, а лишь весьма односторонне и во многихъ случаяхъ невѣрно составленную выборку изъ журналовъ означенныхъ комитетовъ, притомъ большею частью по частнымъ вопросамъ“; въ оглашеніи же подлинныхъ текстовъ журналовъ уѣздныхъ комитетовъ было отказано [3]). Въ этихъ матеріалахъ заключались, между прочимъ, и постановленія нѣкоторыхъ уѣздныхъ комитетовъ о мелкой земской единицѣ.

---

[1]) „Русск. Вѣд.“, 1903 г., № 59.
[2]) „Русск. Вѣд.“, 1903 г., № 26.
[3]) „Русск. Вѣд.“, 1903 г., № 17.

Въ 4 комитетахъ вопросъ о мелкой земской единицѣ не былъ допущенъ къ обсужденію предсѣдателемъ, — въ Херсонскомъ губернскомъ [1]), въ Моршанскомъ (Тамбовской губ.), въ Ардатовскомъ (Нижегородской губ.) и въ Симбирскомъ уѣздномъ, гдѣ онъ возбуждался по инициативѣ губернской земской управы.

Въ 7 комитетахъ возбуждался вопросъ о мелкой земской единицѣ, но намъ неизвѣстно, послѣдовали-ли постановленія и какія именно. Эти комитеты—Нижегородскій губернскій, въ который губернскою земскою управою былъ внесенъ докладъ, доказывающій, между прочимъ, необходимость созданія мелкой земской единицы [2]); Балахнинскій той же губерніи, въ которомъ вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ возбужденъ гласн. Г. Р. Килевейномъ [3]); Николаевскій Самарской губ.; въ этотъ комитетъ поступила записка гласн. Д. Д. Протопопова, въ которой заключается и вопросъ о мелкой земской единицѣ; авторъ не нашелъ, однако, возможнымъ участвовать въ работахъ комитета въ виду того, что предсѣдатель Г. А. Акимовъ не допустилъ публичности засѣданій комитета [4]); Богородицкій Тульской губ., затронувшій вопросъ о мелкой земской единицѣ при сужденіи по докладу сельско-хозяйственной комиссіи Тульскаго губернскаго земства въ отвѣтъ на запросъ министерства земледѣлія въ 1896 г. о нуждахъ сельскаго хозяйства [5]); Мензелинскій (Уфимской губ.), въ которомъ признать необходимость мелкой земской единицы предлагалось запиской городского головы А. Ф. Дубинина [6]); Старобѣльскій (Харьковской губ.), въ которомъ вопросъ о необходимости мелкой земской единицы поднималъ надзиратель казенныхъ земель А. А. Контрольскій, и, наконецъ, Одесскій (Херсонской губ.), гдѣ объ устройствѣ мелкой земской единицы заявлялъ гласн. М. Ф. Лузановъ [7]).

Въ 8 комитетахъ хотя вопросъ о мелкой земской единицѣ и дебатировался, но былъ оставленъ открытымъ или же были сдѣланы постановленія слишкомъ общаго и неопредѣленнаго характера. Характерно, что большинство (5) такихъ комитетовъ—губернскіе. Такъ, не было дано опредѣленнаго заключенія Симбирскимъ губернскимъ комитетомъ, въ которомъ вопросъ о мелкой земской единицѣ возбуждала губернская управа. Вопросъ былъ оставленъ открытымъ Самарскимъ комитетомъ, какъ входящій въ сферу

---

[1]) „Одесск. Лист.“.
[2]) „С.-Петербург. Вѣд.“ 1903 г., № 23.
[3]) „Нижегородск. Лист.“, 1902 г., № 204.
[4]) „С.-Петербург. Вѣд.“, 1902 г., № 302.
[5]) „С.-Петербург. Вѣд.“ 1902 г., № 260.
[6]) „Самарская Газета“, 1902 г., № 198.
[7]) „Одесск. Нов.“. 1902 г., № 5760.

компетенціи земства, а не комитета [1]), и Вологодскимъ, какъ не получившій прочнаго обоснованія въ отзывахъ уѣздныхъ комитетовъ, высказывавшихся и за и противъ мелкой земской единицы [2]). Пермскій губернскій комитетъ не могъ рѣшить, кому отдать предпочтеніе—всесословной волости или мелкой земской единицѣ, и нашелъ лишь необходимымъ и своевременнымъ приступить къ изученію земствомъ и другими компетентными учрежденіями вопроса о преобразованіи существующей волости во всесословную и о мелкой земской единицѣ. Въ Московскій губернскій комитетъ 18-ю членами его была внесена обширная записка, въ которой ставился тезисъ о необходимости приближенія земскихъ учрежденій къ населенію путемъ созданія мелкихъ земскихъ единицъ на началахъ, обезпечивающихъ ихъ дѣйствительную самодѣятельность. Вслѣдствіе того, однако, что комитетъ призналъ не подлежащими своему обсужденію вопросы, касающіеся правового порядка сельскаго населенія и условій, при которыхъ земскія учрежденія могли бы съ наибольшимъ успѣхомъ выполнять возложенныя на нихъ обязанности, 17 лицъ изъ числа подавшихъ указанную записку, во главѣ съ предсѣдателемъ губернской управы Д. Н. Шиповымъ, нашли дальнѣйшую свою работу въ занятіяхъ комитета непроизводительною и безполезною и вышли изъ его состава [3]). Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ комитетѣ, тѣмъ не менѣе, разсматривался и вызвалъ оживленныя пренія, но оставшіеся члены комитета, принадлежавшіе въ большинствѣ къ составу мѣстной администраціи, не могли придти къ какому нибудь ясному и опредѣленному заключенію. Въ виду того, что вопросъ этотъ не можетъ быть правильно разрѣшенъ исключительно съ точки зрѣнія нуждъ сельско-хозяйственной промышленности, Московскій губернскій комитетъ не нашелъ возможнымъ входить въ его разсмотрѣніе, но, тѣмъ не менѣе, полагалъ необходимымъ высказаться за желательность введенія мелкихъ общественныхъ организацій для удовлетворенія многихъ мѣстныхъ нуждъ [4]). Изъ уѣздныхъ комитетовъ оставилъ открытымъ вопросъ о мелкой земской единицѣ Кременчугскій (Полтавской губ.), гдѣ онъ возбуждался Г. Г. Дибольдомъ [5]), Пермскій же, въ которомъ введеніе мелкой земской единицы предлагалось докладомъ уѣздной управы и, во время засѣданія, членами А. А. Маллѣевымъ, Г. И. Баскинымъ и Г. С. Десятовымъ, постановилъ лишь констатировать крайнюю ненормальность настоящаго теченія дѣлъ въ волост-

---

[1]) „Русск. Вѣд.", 1903 г., № 32.
[2]) „Сѣв. Край", 1903 г., отъ 18 февр.
[3]) „Русск. Вѣд.", 1903 г., № 53.
[4]) „Русск. Вѣд.", 1903 г., № 61.
[5]) „Приднѣпр. Край", 1902 г., отъ 24 окт.

номъ правленія, требующую реорганизаціи этихъ учрежденій на тѣхъ или иныхъ началахъ. Въ Серпуховскомъ (Московской губ.) комитетѣ данный вопросъ былъ возбужденъ докладомъ члена губернской управы Н. Н. Хмѣлева; комитетъ, оставивъ его открытымъ, высказался за организацію земскихъ экономическихъ попечительствъ.

Мы переходимъ теперь къ комитетамъ, которые сдѣлали опредѣленныя постановленія по данному вопросу, и прежде всего укажемъ тѣ, которые отнеслись къ мелкой земской единицѣ отрицательно, или по существу, или же въ смыслѣ ея своевременности. Такихъ 12. Наиболѣе несочувственно высказался по вопросу о мелкой земской единицѣ Сергачскій (Нижегородской губ.) комитетъ, чему, несомнѣнно, содѣйствовала записка самого предсѣдателя комитета П. Г. Бобоѣдова. Въ своей запискѣ г. Бобоѣдовъ предсказываетъ массу бѣдствій для Россіи, въ случаѣ введенія мелкой земской единицы; указывая на то, что Россія пока только и богата своей духовной самобытностью, препятствующей наступательному движенію западныхъ идей, онъ говоритъ: „уничтожая правовое начало русскаго народа и сближая его съ нашей извращенной и утратившей вѣру интеллигенціей, будетъ легче сбить народъ съ толку и уничтожить все, что есть въ немъ великаго и сильнаго, т. е. вѣру, правдивый смыслъ, историческія преданія и т. д.“. Считая нужнымъ ходатайствовать передъ правительствомъ „объ избавленіи отъ такихъ измѣненій“, г. Бобоѣдовъ умозаключаетъ, что „разбираемая идея есть не что иное, какъ фантазія людей, вѣрящихъ на слово моднымъ теоріямъ и считающихъ себя за либераловъ, прогрессистовъ, реакціонеровъ и т. д. [1])“.

Отрицательно отнеслись къ мелкой земской единицѣ Маріупольскій (Екатеринославской губ.) и Лохвицкій (Полтавской губ.) комитеты; послѣдній высказался за всесословную волость, вопросъ же о желательности мелкой земской единицы, несмотря на предложеніе нѣкоторыхъ членовъ передать въ комиссію, большинствомъ 17 противъ 7, при 10 отказавшихся отъ баллотировки, разрѣшилъ въ отрицательномъ смыслѣ [2]). Въ Рузскомъ (Московской губ.) комитетѣ предсѣдателемъ кн. П. Д. Долгоруковымъ на баллотировку былъ поставленъ вопросъ, ходатайствовать ли о введеніи всесословной волости, которая находилась бы въ тѣсной связи съ земствомъ, или же о введеніи мелкой земской единицы. Комитетъ большинствомъ 20 голосовъ предпочелъ всесословную волость. Въ Сумской (Харьковской губ.) комитетъ былъ внесенъ докладъ Г. М. Линтварева, который признавалъ необходимымъ

---

[1]) Русск. Вѣд., 1903 г., № 19.

[2]) Хуторянинъ, 1902 г., № 44.

учрежденіе всесословной волости, отдавая ей преимущество передъ мелкой земской единицей. Комитетъ принялъ положенія докладчика. Признали мелкую земскую единицу преждевременной Костромской губернскій, Ветлужскій, Курскій губернскій [1]) и Саратовскій губернскій комитеты. При этомъ первые два высказались за всесословную волость [2]). Въ этихъ случаяхъ комитеты ясно различали понятія—мелкая земская единица и всесословная волость; другіе же комитеты, какъ мы это увидимъ ниже, высказывавшіеся за всесословную волость, разумѣли подъ нею въ сущности мелкую земскую единицу. Харьковскій и Полтавскій [3]) уѣздные комитеты признали осуществленіе мелкой земской единицы несвоевременнымъ, хотя въ принципѣ желательнымъ.

За желательность или необходимость учрежденія мелкой земской единицы высказался цѣлый рядъ комитетовъ—55, изъ нихъ 7 губернскихъ и 48 уѣздныхъ. Мы приведемъ ихъ по губерніямъ. Въ Бессарабской губерніи вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ поднятъ въ Аккерманскомъ комитетѣ запискою землевладѣльца А. А. Ярошевича и введеніе мелкой земской единицы было признано необходимымъ; съ этимъ постановленіемъ согласился и Бессарабскій губернскій комитетъ. Во Владимірской губ. вопросомъ о мелкой земской единицѣ, по запискѣ П. В. Егорова, занимался, насколько извѣстно, одинъ Ковровскій комитетъ; мелкая земская единица была признана необходимой и своевременной, причемъ высказаны нѣкоторыя руководящія начала для ея организаціи. Въ Воронежской губ., по выработанному особой комиссіей и принятому Воронежскимъ уѣзднымъ комитетомъ докладу, введеніе мелкой земской единицы было признано необходимымъ. Такое же постановленіе было сдѣлано въ Вятской губерніи Малмыжскимъ [4]) и въ Екатеринославской губ. Бахмутскимъ комитетомъ. Въ Калужской губ. Жиздринскій комитетъ призналъ желательнымъ устройство всесословной волости и мелкой земской единицы. Въ Костромской губ. Буйскимъ комитетомъ былъ принятъ докладъ уѣздной земской управы о необходимости мелкой земской единицы, и въ томъ случаѣ, если современная крестьянская волость не будетъ реорганизована, въ Костромскомъ же уѣздномъ комитетѣ, согласно предложенію Ю. А. Спасскаго, желательность введенія мелкой земской единицы была признана подъ условіемъ осуществленія нѣкоторыхъ другихъ принятыхъ комитетомъ положеній культурно-правового характера. Въ Курской губ. Льговскій комитетъ, по докладу комиссіи, призналъ необхо-

---

[1]) Право, 1903 г., № 8.
[2]) Костром. Лист., 1902 г., №№ 128 и 139.
[3]) Полтавск. Вѣстн.
[4]) Право, 1903 г., № 6.

димымъ учрежденіе въ возможно скоромъ времени мелкой земской единицы на тѣхъ же началахъ, что и земство. Въ Суджанскомъ комитетѣ принятъ докладъ кн. П. Д. Долгорукова о введеніи мелкой земской единицы [1]). Въ Московской губ. Звенигородскій комитетъ присоединился къ мнѣнію уѣздной земской управы о необходимости учрежденія мелкой земской единицы. Въ Нижегородской губ. Арзамасскій комитетъ, по докладу г. Хотяинцева, призналъ введеніе мелкой земской единицы необходимымъ [2]), Нижегородскій же уѣздный, по докладу уполномоченнаго министерства земледѣлія В. А. Садовеня и по запискѣ предсѣдателя уѣздной земской управы А. А. Остафьева—желательнымъ, также какъ и Макарьевскій комитетъ [3]). Въ Новгородской губ. введеніе мелкой земской единицы признано необходимымъ Боровичскимъ комитетомъ, по запискѣ А. А. Журавлева, и безусловно необходимымъ—Череповецкимъ; Старорусскій комитетъ призналъ желательнымъ введеніе мелкой земской единицы съ исполнительными функціями и съ правомъ самообложенія [4]); о желательности мелкой земской единицы сдѣлано постановленіе и Новгородскимъ губернскимъ комитетомъ [5]). Въ Орловской губ. желательность мелкой земской единицы признана комитетами Малоархангельскимъ, по докладу предсѣдателя уѣздной земской управы Л. Н. Мацнева [6]), Ливенскимъ и Елецкимъ; Орловскій губернскій комитетъ постановилъ о необходимости болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, но земской же единицы. Въ Пермской губ. Оханскій комитетъ высказался за „созданіе волости всесословной или, лучше сказать, безсословной земской единицы [7])“, Камышловскій же за всесословную волость съ функціями мелкой земской единицы [8]). Въ Полтавской губ. Миргородскій комитетъ призналъ необходимымъ учрежденіе болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, самоуправляющейся земской единицы на основаніяхъ, выработанныхъ представителями земства [9]). Въ Псковской губ. постановленіе о необходимости мелкой земской единицы принято Опочецкимъ комитетомъ [10]). Въ Рязанской губ. о необходимости организаціи мелкой земской единицы постановили комитеты Данковскій, Рязанскій уѣздный,

[1]) С.-Петербург. Вѣд., 1902 г., № 260.
[2]) Право, 1902 г., № 37.
[3]) Право, 1902 г. № 42.
[4]) С.-Петербург. Вѣд., 1902 г., № 331.
[5]) С.-Петербург. Вѣд., 1903 г., № 54.
[6]) Въ тотъ же комитетъ былъ еще внесенъ г. Вырво докладъ о всесословной волости.
[7]) Пермск. Край.
[8]) Русск. Вѣд., № 345.
[9]) Хутор., 1902 г., № 44.
[10]) Русск. Вѣд., 1903 г., № 75.

по докладу Н. И. Родзевича [1]), и Рязанскій губернскій [2]). Въ Самарской губ. необходимость введенія мелкой земской единицы, съ указаніемъ, что ея организація должна быть выработана самимъ земствомъ, призналъ Самарскій уѣздный комитетъ [3]); постановленіе о необходимости мелкой земской единицы, связанной въ общую организацію съ существующими земскими учрежденіями, сдѣлалъ и Бузулукскій комитетъ, по запискѣ В. А. Племянникова. С.-Петербургскій губернскій комитетъ призналъ, что однимъ изъ неблагопріятныхъ факторовъ для развитія сельско-хозяйственной промышленности является отсутствіе мелкой земской единицы [4]). Въ Саратовской губ. за желательность мелкой земской единицы высказался Камышинскій комитетъ, по запискѣ волостного старшины В. И. Гусева „Участковое земство", и за необходимость—Царицынскій, по докладу ветеринарнаго врача г. Тихомирова. Въ Смоленской губ. Ельнинскій комитетъ призналъ желательнымъ устройство небольшихъ территоріальныхъ участковъ съ правомъ самообложенія и самоуправленія [5]); Дорогобужскій, принявъ докладъ предсѣдателя уѣздной земской управы С. Н. Бегичева, призналъ крайне желательнымъ введеніе мелкой земской единицы; Сычевскій, по докладу Н. А. Хомякова, высказался за необходимость подраздѣленія уѣзда на мелкія организаціи въ цѣляхъ земскихъ и хозяйственныхъ [6]) и, наконецъ, Смоленскій губернскій—за введеніе мелкой общехозяйственной единицы, преслѣдующей тѣ же цѣли, что и земскія учрежденія [7]). Изъ комитетовъ Таврической губерніи желательность мелкой земской единицы призналъ Мелитопольскій комитетъ; Перекопскій, по докладу члена уѣздной управы П. Н. Толстова, постановилъ о необходимости всесословной волости, подразумѣвая подъ этимъ мелкую земскую единицу; Симферопольскій, Евпаторійскій и Таврическій губернскій высказались за введеніе мелкой земской единицы по типу всесословной волости; наконецъ, Ѳеодосійскій, по предложенію С. С. Крыма, призналъ цѣлесообразнымъ создать на мѣстахъ для завѣдыванія хозяйственными дѣлами мелкіе общественные союзы, безъ различія національностей и сословій, съ правомъ обложенія на мѣропріятія по сельскому хозяйству. Въ Тамбовской губ. образованіе мелкой земской единицы признано необходимымъ, по предложенію А. А. Сабурова, Козловскимъ

---

[1]) Право, 1902 г., № 43.
[2]) С.-Петербург. Вѣд., 1903 г., № 38.
[3]) Русск. Вѣд., 1902 г., № 334.
[4]) С.-Петер. Вѣд., 1903 г., № 32.
[5]) Смоленск. Вѣстн., 1902 г., № 258.
[6]) Ibid.
[7]) Русск. Вѣд., 1902 г., № 345.

комитетомъ[1]) и безусловно необходимымъ Тамбовскимъ уѣзднымъ, по докладамъ губернскаго земскаго агронома П. П. Тихобразова и I. С. Гуленко; Кирсановскій комитетъ, согласно докладу предсѣдателя уѣздной земской управы г. Дашкова, высказался за устройство земской волости, какъ органа наблюденія за натуральной дорожной повинностью. Въ Тверской губ. намъ извѣстенъ только Новоторжскій комитетъ, постановившій, по запискѣ И. И. Петрункевича, о желательности мелкой земской единицы, и въ Тульской—Новосильскій, высказавшійся за своевременность введенія мелкой земской единицы. Желательность введенія мелкой земской единицы признана комитетами Уфимской губ.—Белебеевскимъ, по докладу г. Канутовскаго[2]), и Бирскимъ, по докладу гг. Жуковскаго и Демидова[3]). Въ Херсонской губ. учрежденіе мелкой земской единицы признано желательнымъ Тираспольскимъ комитетомъ[4]), въ Черниговской—Черниговскимъ уѣзднымъ[5]). Въ Ярославской губ. за необходимость введенія мелкой земской единицы высказался Мологскій комитетъ.

До сихъ поръ мы перечисляли только комитеты, дѣйствовавшіе въ земскихъ губерніяхъ. Вопросъ о мелкой земской единицѣ или о всесословной волости широко, однако, раскинулся по Россіи и обращалъ на себя вниманіе и комитетовъ неземскихъ губерній, изъ которыхъ значительное число, какъ извѣстно, высказалось за неотложную необходимость скорѣйшаго введенія земскихъ учрежденій въ данныхъ губерніяхъ. У насъ есть свѣдѣнія о 12 комитетахъ, трактовавшихъ изслѣдуемый вопросъ. Въ Кіевской губ. Кіевскимъ уѣзднымъ комитетомъ признано желательнымъ введеніе всесословной волости, которая должна явиться какъ бы мелкой земской единицей[6]); Кіевскій губернскій комитетъ высказался за организацію мелкой административно-хозяйственной единицы, въ основаніе которой должны быть положены принципы всесословности и выборнаго самоуправленія[7]). Въ Подольской губ. Гайсинскій комитетъ постановилъ, что необходима всесословная волость, какъ мелкая земская единица, и Подольскій губернскій нашелъ цѣлесообразнымъ учредить всесословную волость, вѣдающую всѣ хозяйственные интересы своего района[8]). Въ Волынской губ. за

---

1) Право, 1903 г., № 38.
2) Право, 1902 г., № 46.
3) Самарск. Газ.
4) Право, 1902 г., № 49.
5) Русск. Вѣд., 1902 г., № 332.
6) Кіевск. Слово.
7) С.-Петербург. Вѣд., 1903 г., № 37.
8) Право, 1903 г., № 3.

всесословную волость высказались Луцкій, Новоградъ-Волынскій и Житомірскій комитеты.

Въ Сѣверозападномъ краѣ признали желательнымъ учрежденіе мелкой земской единицы Шавельскій комитетъ Ковенской губ. [1]) и Чаусскій—Могилевской.

Въ Донской области Таганрогскій окружный комитетъ призналъ, что необходимы мелкія земскія внѣсословныя единицы [2]), и Ростовскій н. Д. окружный комитетъ высказался о желательности введенія земскихъ учрежденій и мелкихъ самоуправляющихся земскихъ единицъ [3]).

Наконецъ, въ Сибири Тобольскій губернскій комитетъ постановилъ, что желательно введеніе уѣзднаго самоуправленія съ мелкой земской всесословной единицей.

Можно было бы привести еще цѣлый рядъ другихъ комитетовъ (Хотинскій, Грязовецкій, Новомосковскій, Епифанскій, Городницкій и др.), которые, не говоря прямо о мелкой земской единицѣ, въ своихъ пожеланіяхъ о приближеніи земства къ населенію, о предоставленіи населенію непосредственнаго и ближайшаго участія въ самоуправленіи и т. д., чрезвычайно близко подходятъ къ комитетамъ, сдѣлавшимъ опредѣленныя постановленія о мелкой земской единицѣ. Эти комитеты, видимо, не нашли лишь формы для осуществленія своихъ пожеланій, на которую возможно было бы указать. Это, однако, не входитъ уже въ задачу нашего очерка.

Вышеизложенное даетъ слѣдующую таблицу дѣятельности комитетовъ:

КОМИТЕТЫ.	Общее число комитетовъ, о которыхъ есть свѣдѣнія.	Комитеты земскихъ губерній.							Комитеты неземскихъ губерній, признавшіе м. з. е. необходимой.
		Вопросъ о м. з. е. не подымался.	Не обсуждался, хотя и были матеріалы.	Не былъ допущенъ предсѣдат. къ обсужденію.	Вопросъ о м. з. е. обсуждался.				
					Постановленіе неизвѣстно.	Оставленъ открытымъ.	Рѣшенъ отрицательно.	м. з. е. признана необходимой и своевременной.	
Губерн. .	25	—	5	1	1	5	3	7	3
Уѣздн. .	125	41	7	3	6	3	8	48	9
	150	41	12	4	7	8	11	55	12

[1]) Ibid, 1902 г., № 49.

[2]) Таганрог. Вѣстн.

[3]) Донская Рѣчь, 1902 г., № 278.

III.

Необходимость мелкой земской единицы по отзывамъ земствъ и комитетовъ.

Въ предыдущей главѣ мы видѣли, что весьма значительное число земствъ въ 1902 г. совсѣмъ не приступало къ разсмотрѣнію вопроса о мелкой земской единицѣ; многія земства, по тѣмъ или другимъ причинамъ, не могли осуществить своего намѣренія обсудить его. Въ этомъ отношеніи 1902 г. далеко уступаетъ предыдущему: только въ 55 земствахъ состоялись опредѣленныя постановленія по вопросу о мелкой земской единицѣ, тогда какъ въ 1901 г. такихъ земствъ насчитывалось 109. Но, уступая въ количественномъ отношеніи, разсмотрѣніе даннаго вопроса въ 1902 г. весьма подвинулось впередъ въ качественномъ. Земскими управами и отдѣльными земскими дѣятелями былъ произведенъ за разсматриваемое время очень большой трудъ по болѣе глубокому и обстоятельному изученію даннаго вопроса, причемъ во многихъ случаяхъ подробно анализированы условія земской дѣятельности и сельской жизни, которыя ставятъ на очередь созданіе мелкой земской единицы.

Большой вкладъ въ исторію вопроса о мелкой земской единицѣ былъ внесенъ также, какъ мы это видѣли, и комитетами о сельско-хозяйственной промышленности.

Приступая къ изученію вопроса по существу, къ тѣмъ доказательствамъ необходимости учрежденія мелкой земской единицы, которыя были выдвинуты въ различныхъ мѣстныхъ трудахъ, мы не считаемъ обязательнымъ рѣзко отдѣлять дѣятельность земствъ и комитетовъ и разсматривать то и другое особо. Между дѣятельностью земствъ и дѣятельностью комитетовъ въ данномъ направленіи существуетъ тѣснѣйшая связь. Мы увидимъ, что тѣ аргументы въ пользу мелкой земской единицы, которые высказывались въ земскихъ докладахъ, повторяются и въ докладахъ, обсуждавшихся въ комитетахъ. Эта связь обусловливается отчасти формальной причиной—тѣмъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ въ комитетахъ возбуждался въ очень многихъ случаяхъ тѣми же земскими дѣятелями, которые работали надъ нимъ въ земствахъ. Но этимъ однимъ объяснять данную связь, конечно, нельзя; внутренняя причина сходства — общность тѣхъ условій современной жизни, которыя повсюду сказываются одними и тѣми же невыгодными результатами. Отсюда и возникаетъ единодушіе земствъ и комитетовъ въ мотивированіи необходимости мелкой земской единицы.

Такимъ образомъ, формальнаго раздѣленія трудовъ земствъ

и комитетовъ, какъ въ этой главѣ, такъ и въ послѣдующихъ, мы не проводимъ, стараясь лишь, при изученіи той или другой стороны вопроса, по возможности пригнать къ одному мѣсту данныя работъ тѣхъ или другихъ учрежденій, чтобы можно было видѣть нѣкоторыя частичныя отличія въ нихъ. Умѣстно будетъ, однако, здѣсь же указать на одно характерное отличіе въ земскихъ и комитетскихъ работахъ. Въ земскихъ докладахъ вопросъ о необходимости мелкой земской единицы разсматривается, главнымъ образомъ, съ земско-хозяйственной точки зрѣнія; въ нѣкоторыхъ докладахъ затрогивается и болѣе широкое значеніе мелкой земской единицы, какъ средства объединенія мѣстнаго населенія въ общекультурной работѣ, но эта точка зрѣнія, въ общемъ, не получаетъ достаточнаго развитія. Это и понятно — передъ авторами докладовъ стоялъ призракъ ст. 87 Полож. о земск. учрежд. Въ комитетахъ же, хотя и не во всѣхъ, мысль иниціаторовъ вопроса о мелкой земской единицѣ могла безпрепятственно подниматься и на болѣе общую и широкую точку зрѣнія. Поэтому во многихъ комитетскихъ работахъ вопросъ о мелкой земской единицѣ разсматривается главнымъ образомъ съ общекультурной и правовой стороны, хозяйственное же ея значеніе стоитъ на второмъ планѣ.

Жизнь осложняется и, въ зависимости отъ этого, постоянно и естественно расширяется кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій и растетъ земское хозяйство. „Жизнь настоятельно требуетъ,—говоритъ въ своемъ докладѣ Новомосковскому собранію гл. Н. В. Быковъ,—развитія и успѣховъ народной школы и внѣшкольнаго образованія... Жизнь настоятельно требуетъ введенія всеобщаго обученія и угрожаетъ бѣдствіями, если оно не будетъ введено... Жизнь требуетъ и развитія противопожарнаго дѣла, усиленія мѣръ борьбы съ эпидеміями, вредными насѣкомыми и животными, развитія мелкаго народнаго кредита. Она же требуетъ и содѣйствія со стороны земства сельскохозяйственной и кустарной промышленностямъ, которыя ведутъ къ подъему общаго экономическаго благосостоянія государства...“ И „земство, идя традиціоннымъ путемъ навстрѣчу удовлетворенія нуждъ и потребностей мѣстнаго населенія, волей-неволей должно съ каждымъ годомъ расширять свое хозяйство... Приходится изъ года въ годъ увеличивать размѣры уже установившихся отраслей земскаго дѣла, приходится, идя навстрѣчу удовлетворенія новыхъ потребностей, вводить въ сферу земскаго хозяйства новыя отрасли“ (Псковск. губ. управа). Земскіе расходные бюджеты растутъ; напр., въ Саратовской губ., по словамъ губ. гл. гр. А. Д. Нессельроде [1]), бюд-

[1]) Его докладъ губернскому земскому собранію „Волостное земство какъ мелкая земская единица“ („Саратов. земская недѣля“, 1902 г., № 10) обсуждался и въ Саратовскомъ губернскомъ комитетѣ.

жетъ губернскаго земства за 30 лѣтъ увеличился болѣе чѣмъ въ 10 разъ.

„Но чѣмъ больше земства дѣлаютъ, говоритъ гр. Нессельроде,—тѣмъ больше имъ остается сдѣлать, тѣмъ большее поле открывается имъ для дѣятельности. Отдавая дань должнаго уваженія всей прошедшей дѣятельности земскихъ учрежденій и признавая всю громадность дѣла, вынесеннаго ими на своихъ плечахъ, все-таки нельзя не сказать, что въ настоящее время почти во всѣхъ областяхъ земство лишь намѣчаетъ пути для своей дѣятельности“. Дѣло при этомъ не въ одномъ количественномъ увеличеніи работы.

„Во время введенія земскихъ учрежденій условія, и экономическія и хозяйственныя, при отсутствіи желѣзныхъ дорогъ и значительно меньшей общей культурѣ населенія, были почти совершенно одинаковы на пространствѣ всего уѣзда. Теперь, по прошествіи свыше 30 лѣтъ со времени введенія земскихъ учрежденій, уже не замѣчается такого однообразія въ уѣздѣ, и потребности различныхъ деревень и селъ весьма различны“ (докладъ Коротояк. уѣзд. зем. упр.). На дифференцированіе интересовъ современной деревни встрѣчаются многочисленныя указанія въ земскихъ и комитетскихъ работахъ. Отсюда для земства, которое выработало ранѣе общую схему дѣятельности, приспособленную къ среднимъ мѣстнымъ условіямъ, и долгое время могло ею удовлетворяться, вытекаетъ необходимость „начать работу по детализаціи этой общей схемы, работу по приспособленію общихъ положеній къ индивидуальнымъ особенностямъ каждаго даннаго угла губерніи“ (Псковск. губ. упр.).

Этими немногими выписками мы хотѣли выяснить тотъ общій взглядъ на задачи современнаго земства, который проходитъ въ цѣломъ рядѣ докладовъ управъ земскимъ собраніямъ и въ комитетскихъ работахъ (напр. постановленіе Бахмутскаго комитета, докладъ Буйской земской управы уѣздному комитету и др.).

Между тѣмъ условія земской дѣятельности таковы, что оно не можетъ съ успѣхомъ отвѣчать этимъ растущимъ требованіямъ жизни. Нѣкоторыя управы представили весьма убѣдительныя данныя о несовершенствахъ земскаго представительства. Владимірская губернская управа собрала отъ уѣздныхъ управъ свѣдѣнія о мѣстѣ жительства гласныхъ всѣхъ сословій за 4 послѣднія выборныя трехлѣтія. Оказывается по этимъ даннымъ, что $^3/_5$ волостей губерніи или вовсе не имѣли представителей (безъ различія сословій) въ уѣздныхъ собраніяхъ или же имѣли ихъ не во всѣ трехлѣтія съ 1891 г. Особенно характерно это явленіе для уѣздовъ съ малымъ числомъ гласныхъ; такъ, напр., въ Ковровскомъ уѣздѣ число такихъ волостей достигаетъ $^9/_{10}$. Мало того, значительный % глас-

ныхъ проживаетъ или въ уѣздномъ городѣ или даже внѣ уѣзда; такіе гласные часто связаны съ данной сельской мѣстностью только тѣмъ, что въ ея предѣлахъ находится ихъ цензъ, представителями же интересовъ населенія въ дѣйствительности они не являются. Интересно, что съ теченіемъ времени число такихъ гласныхъ все увеличивается: въ 1891—1893 гг. они давали 39%, въ 1900—1902 гг.—уже 44%. Въ Нолинскомъ уѣздѣ (Вятской губ.), по свѣдѣніямъ управы, ½ волостей лишена представителей отъ сельскихъ обществъ; при этомъ управа замѣчаетъ, что Нолинскій уѣздъ находится еще въ сравнительно счастливыхъ условіяхъ, нежели другіе уѣзды Вятской губерніи. Въ Даниловскомъ уѣздѣ (Ярославск. губ.) на 13 волостей приходится только 7 гласныхъ отъ сельскихъ обществъ. Изъ 157,000 земскихъ плательщиковъ Весьегонскаго уѣзда (Тверск. губ.) участвуютъ въ распоряженіи платимыхъ ими сборовъ всего 36 человѣкъ, составляющихъ земское собраніе. Хозяйство лѣсной заволжской части Чебоксарскаго уѣзда совершенно не походитъ на хозяйство нагорной земледѣльческой части его, а между тѣмъ отъ сельскихъ обществъ назначается въ нѣкоторыхъ волостяхъ только одинъ представитель съ того или другого берега Волги. „Въ настоящее время, говоритъ экономическій совѣтъ при Котельнической управѣ,—цѣлыя волости лишены представительства или потому, что выбранные крестьянами кандидаты не удостоиваются званія гласнаго, или потому, что по всей волости нѣтъ частныхъ землевладѣльцевъ“. Въ результатѣ и бываетъ, какъ на это указываетъ ревизіонная комиссія Даниловскаго земства, что часто по данному вопросу въ курсѣ дѣла стоятъ одинъ, два, рѣдко три человѣка изъ гласныхъ, остальные же относятся чисто формальнымъ образомъ, основывая свои заключенія на отзывахъ тѣхъ гласныхъ, которымъ знакома мѣстность, заинтересованная въ рѣшеніи вопроса. „Понятно,—говоритъ управа,—какая случайность въ судьбѣ разсматриваемаго вопроса; она виситъ на волоскѣ, на томъ неуловимомъ впечатлѣніи, которое можетъ производить на слушателей рѣчь объясняющаго дѣло гласнаго“. Въ томъ же родѣ говоритъ Котельническій экономическій совѣтъ въ своемъ заключеніи, представленномъ земскому собранію: „У уѣздныхъ гласныхъ знаніе мѣстныхъ нуждъ не можетъ распространяться на всѣ мѣстности уѣзда. Между тѣмъ уѣздному собранію приходится рѣшать вопросы о постройкѣ лечебницъ, школъ, о проведеніи дорогъ въ такихъ мѣстахъ уѣзда, гдѣ многіе изъ гласныхъ не бывали“. „Голоса разныхъ частей уѣзда объ ихъ потребностяхъ доходятъ до земства не съ одинаковой скоростью и часто не одинаково успѣшно, а потому и удовлетвореніе этихъ потребностей не можетъ быть равномѣрно“ (Черниговск. губ. управа).

Общій характеръ земскаго представительства, основаннаго на сословности и крайне недостаточномъ числѣ гласныхъ, таковъ, что „земскія учрежденія составляютъ теперь монополію нѣкоторыхъ классовъ населенія“ (докладъ Москов. губ. упр. экстрен. собранію), „земское дѣло становится въ настоящее время дѣломъ только небольшого кружка лицъ, а не населенія“ (заключ. Котельнич. экономич. совѣта). Въ Нижегородскомъ уѣздномъ экономическомъ совѣтѣ Н. П. Щегловъ замѣтилъ: „Я считаю, что теперь у насъ нѣтъ самоуправленія... земство состоитъ изъ кучки людей, часть которыхъ иногда выписывается для пополненія состава изъ другихъ губерній, крестьяне подпущены лишь для виду, другихъ сословій нѣтъ вовсе“. „По происхожденію своихъ полномочій гласные являются выразителями нуждъ и желаній только извѣстныхъ общественныхъ группъ; ихъ составъ опредѣляется не однимъ состояніемъ общественныхъ силъ, но и посторонними обществу факторами“ (Красноуфим. упр.). Земство поэтому стоитъ далеко отъ населенія, которое и не понимаетъ его значенія. „У насъ нѣтъ необходимаго общенія и взаимодѣйствія между земскими гласными и выборщиками. Гласные не выступаютъ съ опредѣленными программами земской дѣятельности и не даютъ отчетовъ своимъ избирателямъ“ (та же управа). „Всѣмъ,—говоритъ Нолинская управа,—кто даже наблюдаетъ земскую жизнь со стороны, бросается въ глаза одинъ весьма существенный недостатокъ ея—это чрезвычайно малое знакомство земскихъ плательщиковъ съ сущностью и задачами того учрежденія, которое поставлено закономъ вѣдать мѣстныя пользы и нужды. Незнакомство съ земскими учрежденіями нерѣдко простирается среди населенія до того, что оно не отличаетъ ихъ отъ прочихъ государственныхъ учрежденій чисто административнаго характера: различныхъ присутствій, управленій, палатъ и т. п.“.

Въ тѣхъ или другихъ выраженіяхъ, подробно или кратко изслѣдуя вопросъ о земскомъ представительствѣ, приходятъ къ тому же заключенію объ оторванности земства отъ населенія авторы и другихъ докладовъ, внесенныхъ въ земскія собранія (напр. Симбирск. губ. зем. управа, Новомосков. гл. Н. В. Быковъ, Тверская губ. зем. управа и др.). Кузнецкій гл. И. А. Пшеничновъ указываетъ въ своемъ докладѣ, что, помимо всего прочаго, земство отдалилось отъ населенія еще вслѣдствіе введенія института земскихъ начальниковъ, на который закономъ также возложено попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ крестьянъ. „Существованіе двухъ самостоятельныхъ учрежденій, — говоритъ г. Пшеничновъ,—вѣдающихъ одно и то-же дѣло и проводящихъ въ мѣстную жизнь мѣропріятія, можетъ быть, не всегда одного

характера, не можетъ не внушать къ земству нѣкотораго недовѣрія со стороны населенія".

Въ комитетскихъ работахъ анализъ современнаго положенія земства приводитъ къ тѣмъ же заключеніямъ. Въ этихъ работахъ также были представлены нѣкоторыя цифровыя данныя о земскомъ представительствѣ. Авторы записки, внесенной въ Московскій губернскій комитетъ, характеризуя дѣйствующее земское положеніе, построенное на сословномъ принципѣ и желаніи дать преимущественное значеніе дворянскому сословію и приводящее къ такой группировкѣ избирателей, при которой эта послѣдняя не находится ни въ какомъ соотвѣтствіи съ доходностью принадлежащихъ имъ имуществъ, указываютъ на то, что въ Московской губерніи, при 166 волостяхъ, гласныхъ отъ крестьянъ всего 106 человѣкъ, слѣдовательно болѣе 1/3 волостей совершенно лишены крестьянскаго представительства.

Г. М. Линтваревъ, членъ Сумскаго комитета, говоритъ: „21 волость съ населеніемъ свыше 200.000 человѣкъ крестьянъ имѣетъ въ Сумскомъ земскомъ собраніи 12 гласныхъ. Они теряются среди 27 гласныхъ отъ дворянъ и другихъ сословій, людей богатыхъ, образованныхъ, изъ которыхъ нѣкоторые принадлежатъ къ начальствующимъ лицамъ надъ ними... И эти 27 человѣкъ въ дѣйствительности и вершатъ всѣ дѣла; дѣла эти, правда, въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ направляются для блага бѣднѣйшей части населенія, но будучи болѣе или менѣе пассивными свидѣтелями того, что дѣлается передъ ихъ глазами, гласные отъ крестьянъ не могутъ ни сами заинтересоваться своими земскими обязанностями, ни заинтересовать ими болѣе 200 т. человѣкъ крестьянскаго населенія". Аналогичныя данныя представлены въ докладѣ В. А. Племянникова Бузулукскому комитету, въ докладѣ С. Н. Бегичева Дорогобужскому комитету, въ матеріалахъ Лохвицкаго комитета, Новоторжскаго и нѣкоторыхъ другихъ. Записка комиссіи Новоторжскаго комитета, составленная И. И. Петрункевичемъ, замѣчаетъ при этомъ, что крестьянскіе уполномоченные, прошедшіе черезъ административную цензуру утвержденія, являются гораздо болѣе представителями администраціи, чѣмъ населенія. Весьма любопытныя замѣчанія приводитъ волостной старшина В. И. Гусевъ въ своемъ докладѣ Камышинскому комитету. Говоря о томъ, что очень многія мѣстности уѣзда лишены представительства отъ крестьянъ и на собраніи некому выяснить мѣстную нужду, онъ прибавляетъ: „а если и есть представители, то не всякій осмѣлится заявлять и особенно крѣпко настаивать, въ виду своего одиночества". Далѣе г. Гусевъ приводитъ примѣры весьма энергичнаго отстаиванія нѣкоторыми изъ гласныхъ, хотя бы и изъ интеллигентныхъ людей, интересовъ своей мѣстности—и отрица-

тельнаго отношенія къ интересамъ другихъ районовъ; „всякій готовъ хоть что-нибудь утащить въ свой уголокъ", замѣчаетъ онъ по поводу этого.

При усложнившемся характерѣ земскаго хозяйства различныя мелочи зачастую остаются недосмотрѣнными; въ видѣ жизненнаго примѣра С. С. Крымомъ въ Өеодосійскомъ комитетѣ указано было, между прочимъ, на то, что изъ 32 гласныхъ собранія о строившемся земскомъ мостѣ зналъ только одинъ [1]). Таковы практическія невыгоды даннаго порядка. Но еще большее значеніе имѣетъ другая важнѣйшая сторона. Въ конечномъ результатѣ, земство, несмотря на свою плодотворную работу, остается оторваннымъ отъ населенія, которое, говоря словами А. А. Ярошевича, члена Аккерманскаго комитета, „видитъ въ мѣстномъ земствѣ не могучее средство для своего культурнаго и матеріальнаго развитія, а лишь учрежденіе, куда нужно ежегодно вносить налоги [2])".

При настоящемъ количественномъ и качественномъ ростѣ земской дѣятельности исполнительнымъ органамъ земствъ—управамъ, состоящимъ въ большинствѣ случаевъ, какъ и 30 лѣтъ тому назадъ, изъ 3—5 членовъ, является не подъ-силу лично слѣдить за ходомъ земскихъ мѣропріятій. Херсонская уѣздная управа отмѣчаетъ крайнія затрудненія относительно своего уѣзда, равняющагося по площади половинѣ Швейцаріи или ²/₃ Голландіи. „Но даже и въ небольшомъ уѣздѣ,—говоритъ Мышкинская управа,—постановленія собранія не приводятся въ исполненіе за дальностью разстояній, не говоря уже про наблюденіе за дорогами, постройками, сельскохозяйственными улучшеніями и проч., отчего хорошія начинанія и желанія земства очень часто не осуществляются". Члены управы, понятное дѣло, не могутъ одинаково хорошо знать всѣ разнообразныя мѣстныя условія, а между тѣмъ успѣхъ того или другого предпріятія весьма часто зависитъ отъ мѣстныхъ особенностей. Кн. П. Д. Долгоруковъ въ своемъ докладѣ Суджанскому собранію, характеризуя условія дѣятельности земскихъ управъ, приходитъ къ заключенію, что „не говоря уже про разныя отрасли земскаго хозяйства, само это хозяйство, собственный земскій имущественный инвентарь не можетъ быть въ должномъ порядкѣ, такъ какъ земскія управы почти безсильны въ провѣркѣ правильности оцѣнки отдѣльныхъ объектовъ обложенія. Вообще управы,—говоритъ онъ,—бываютъ недостаточно и несвоевременно освѣдомлены въ дѣлѣ имъ порученномъ. Такъ, напр., врачи и учителя являются внѣ правильнаго и организован-

[1]) Южн. Кур.
[2]) С.-Петербургскія Вѣдомости.

наго контроля населенія и желательнаго съ ними взаимодѣйствія, и до управы сплошь да рядомъ доходятъ лишь недоразумѣнія, основанныя подчасъ на разныхъ личныхъ интригахъ, разобраться въ которыхъ у нея почти не имѣется средствъ. О градобитіяхъ, пожарахъ, порчѣ мостовъ, эпизоотіяхъ управы узнаютъ черезъ бумажныя и зачастую запоздалыя и неточныя донесенія полиціи. О личности и кредитоспособности крестьянина, покупающаго въ управѣ сельскохозяйственныя орудія или кровельное желѣзо, управа должна судить по ничего не стоющему или скорѣе извѣстно „сколько стоющему" удостовѣренію неграмотнаго старосты съ приложеніемъ его печати. О появленіи заразной болѣзни въ своемъ участкѣ врачъ зачастую узнаетъ лишь черезъ полицію и управу" и т. д. Дѣятельность управъ размѣнивается на массу мелочныхъ заботъ въ ущербъ другимъ обязанностямъ—рѣшенію принципіальныхъ вопросовъ, выработкѣ общихъ положеній и наблюденію за общимъ ходомъ земскихъ мѣропріятій. „Затрудненія, встрѣчаемыя управою при исполненіи различныхъ хозяйственныхъ операцій въ уѣздѣ,—говоритъ Сарапульская управа,—едва посильны для нея въ обычный благополучный годъ. При необычныхъ же условіяхъ, напр. въ неурожайный годъ, при вновь возникающихъ по требованіямъ жизни для земства задачахъ, управѣ поневолѣ приходится удѣлять все менѣе и менѣе вниманія установившимся уже формамъ хозяйства, поручать это дѣло наемнымъ лицамъ, принимая на себя отвѣтственность за ихъ дѣйствія". Веденіе дѣла переходитъ въ руки приглашенныхъ лицъ, спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, что же касается представителей исполнительныхъ органовъ земства — предсѣдателей и членовъ управъ, то они, говоритъ гр. Нессельроде, „нерѣдко не имѣютъ возможности не только давать руководство и направленіе работамъ спеціалистовъ, но даже и контроль съ ихъ стороны часто сводится къ простой формальности". Въ результатѣ возникаетъ обширная канцелярская переписка, отнимающая много времени и тѣмъ самымъ еще болѣе отрывающая земскихъ дѣятелей отъ живого дѣла.

Земскимъ учрежденіямъ, не имѣя исполнительныхъ органовъ на мѣстахъ, то и дѣло приходится обращаться къ земскимъ начальникамъ, мѣстной полиціи, частнымъ лицамъ, и, въ особенности, къ волостнымъ правленіямъ. Волостное правленіе играетъ роль агента земства по сношенію его съ населеніемъ; черезъ него земство обращается къ населенію со всякаго рода предложеніями, запросами, совѣтами и разъясненіями; волостное правленіе служитъ не только передаточной инстанціей, но и толкователемъ земскихъ мѣропріятій въ средѣ населенія, накладывая на нихъ своеобразный отпечатокъ. Но волостное правленіе не столько служитъ

исполнительнымъ органомъ крестьянскаго самоуправленія, сколько является административно-полицейскимъ учрежденіемъ. Съ земствомъ оно не стоитъ ни въ какой органической связи. Волостныя правленія завалены массой всевозможныхъ дѣлъ по своимъ прямымъ обязанностямъ, всякое порученіе земства для нихъ является лишней обузой и они спѣшатъ исполнить его чисто формально. Вслѣдствіе этого земскія мѣропріятія, проходящія черезъ волостныя правленія, не только не приносятъ пользы населенію, но даже искажаются. „Можно привести,—говоритъ докладъ Черниговской губ. управы, — массу примѣровъ изъ исторіи хотя бы продовольственныхъ операцій земства, когда, довѣрившись отвѣтамъ волостныхъ правленій, земство лишалось возможности своевременно придти на помощь нуждающемуся населенію, упуская время принять необходимыя мѣры“. Весьма согласныя характеристики волостного правленія въ роли земскаго агента, со всѣми вытекающими изъ этого неудобствами для земства и населенія, имѣются въ докладахъ Симбирской губ. управы, Нолинской, Красноуфимской, Опочецкой, Весьегонской, Ирбитской, Херсонской уѣздныхъ управъ, въ докладѣ гл. К. И. Ровинскаго Духовщинскому собранію и др.

Всѣ эти условія, увеличивая все больше и больше оторванность земства отъ населенія, порождаютъ крайне нежелательное явленіе—бюрократизацію земства; „земству, говоритъ гр. Нессельроде, грозитъ опасность выродиться въ чисто бюрократическое учрежденіе съ огромными канцеляріями, заваленными массой всякихъ исходящихъ и входящихъ бумагъ“.

Единственнымъ выходомъ изъ такого положенія, угрожающаго самыми печальными послѣдствіями для экономическаго и культурнаго развитія населенія, является образованіе на мѣстахъ самоуправляющихся мелкихъ организацій. Существующія земскія учрежденія,—говоритъ Московская губернская земская управа въ докладѣ экстренному собранію, — „хорошо могутъ разработать, напр., общій планъ обезпеченія населенія начальнымъ образованіемъ, установить ту или другую систему постройки школьныхъ зданій, выработать планъ дорогъ, подлежащихъ улучшенію въ губерніи или уѣздѣ, и опредѣлить ихъ очередь, установить систему поданія медицинской помощи и т. д., но проведеніе различныхъ болѣе мелкихъ мѣропріятій на мѣстахъ, какъ напр. исправленіе того или другого моста или дороги, забота о правильномъ обезпеченіи школы дровами и прислугою, устройство призрѣнія въ томъ или другомъ селеніи, выдача ссудъ нуждающимся и наблюденіе за ихъ своевременнымъ исполненіемъ,—все это такія нужды, которыя требуютъ для своего правильнаго удовлетворенія другихъ болѣе мелкихъ организацій, для которыхъ всѣ эти заботы были

бы болѣе близкими, согрѣвались бы живымъ чувствомъ непосредственнаго интереса и знаніемъ тѣхъ людей, на пользу которыхъ предпринимается та или другая мѣра, и которыя, въ силу самой своей близости, могли бы съ успѣхомъ проводить различныя мѣры въ жизнь". „По мѣрѣ осложненія и чрезмѣрнаго накопленія дѣлъ въ центрѣ,—пишетъ кн. П. Д. Долгоруковъ,—разумная и практическая политика, гдѣ только возможно, переуступаетъ часть функцій на извѣстныхъ условіяхъ самодѣятельности болѣе мелкихъ организацій... И только тогда всякій организмъ, въ томъ числѣ и государственный, будетъ правильно работать, когда будетъ постоянный обмѣнъ веществъ отъ мельчайшихъ клѣточекъ къ центру и обратно. Но для этого нужно, во первыхъ, чтобы эта связь была органическая, а во вторыхъ, чтобы клѣточки жили до извѣстной степени своею собственною самостоятельною жизнью".

Такова общая схема разсужденій, съ земско-хозяйственной точки зрѣнія, которая приводитъ земскихъ дѣятелей къ заключенію о необходимости учрежденія мелкой земской единицы. Мы уже знаемъ, что не всѣ, однако, управы, трактовавшія данный вопросъ, довели эту мысль до логическаго конца—признать необходимость и своевременность созданія этой организаціи, не всѣ земскія собранія приняли предложеніе объ этомъ. Тѣмъ не менѣе мы считали умѣстнымъ цитировать и тѣ доклады, которые отступили передъ рѣшительнымъ выводомъ [1]) или были отклонены собраніемъ [2]); свѣдѣнія и сужденія этихъ докладовъ представляютъ сами по себѣ чрезвычайно цѣнный матеріалъ для характеристики современнаго положенія земскаго дѣла. А по какимъ причинамъ эти управы остановились на полдорогѣ и, не рѣшаясь настаивать на учрежденіи мелкой земской единицы, мирились на полумѣрахъ или по какимъ причинамъ то-же сдѣлали земскія собранія,—это вопросъ другой, данныя по которому будутъ представлены въ своемъ мѣстѣ. И въ дальнѣйшемъ изложеніи намъ придется черпать нѣкоторыя свѣдѣнія изъ тѣхъ докладовъ, которые предлагали различные палліативы, были отклонены земскимъ собраніемъ или же по крайней мѣрѣ еще не разсмотрѣны имъ.

Какъ въ докладахъ, представленныхъ земскимъ собраніямъ, такъ и въ комитетскихъ работахъ, независимо отъ общихъ указаній на то, что всѣ вообще земскія мѣропріятія осуществимы съ успѣхомъ лишь при учрежденіи мелкой земской единицы, встрѣчается перечень тѣхъ конкретныхъ отраслей земскаго дѣла, которыя нуждаются въ этой организаціи.

Земству нельзя далѣе, въ поступательномъ развитіи земскаго

---

[1]) Напр. докладъ Московской губерн. управы, Нолинской управы и др.
[2]) Докладъ Красноуфимской, Опочецкой упр. и др.

цѣла, обойтись безъ введенія мелкой земской единицы и въ тѣхъ отрасляхъ дѣятельности, въ которыхъ оно сдѣлало сравнительно много. Въ области *народнаго образованія* уже теперь, когда число школъ далеко еще не соотвѣтствуетъ потребности въ нихъ, одному уѣздному земству трудно справиться съ дѣломъ. Затраты земства на народное образованіе достигаютъ весьма солидныхъ суммъ, а контроль надъ цѣлесообразностью затрачиваемыхъ средствъ поставленъ крайне неудовлетворительно. Между тѣмъ возникаетъ настоятельная надобность въ увеличеніи числа школъ, въ распространеніи образованія. „Но подъ чьимъ непосредственнымъ попеченіемъ и контролемъ,—замѣчаетъ Псковская губернская управа,—будетъ существовать и работать эта новая сѣть мелкихъ очаговъ грамотности, если и современнаго количества школъ болѣе чѣмъ достаточно для наличныхъ силъ уѣзднаго земства? Только новый приливъ земскихъ выборныхъ силъ, дѣятелей мелкой земской единицы, съ ихъ близкимъ знакомствомъ съ мѣстными условіями, съ ихъ тѣсной связью съ мѣстнымъ населеніемъ, могъ бы наиболѣе удовлетворительно организовать это новое дѣло“. Весьегонская управа спрашиваетъ: „Можетъ ли уѣздное земство при теперешней своей организаціи открыть до 130 школъ и завѣдывать ими не только въ учебномъ, но и въ хозяйственномъ отношеніи, строить въ уѣздѣ школьныя зданія, содержать и ремонтировать ихъ, слѣдить за исправнымъ посѣщеніемъ учениковъ, оказывать помощь самымъ бѣднымъ изъ учащихся и т. д., т. е. дѣлать все то, что признается теперь необходимымъ для школьнаго благоустройства? Несомнѣнно, уѣздныя управы не могутъ справиться удовлетворительно съ этой громадной задачей...“ Между тѣмъ, организаціей и веденіемъ школъ далеко еще не исчерпываются задачи земствъ въ дѣлѣ народнаго образованія. На очереди мѣропріятія по внѣшкольному образованію, еще болѣе требующія для своего осуществленія и развитія знакомства съ индивидуальными особенностями каждой отдѣльной мѣстности и постояннаго попеченія со стороны мѣстныхъ дѣятелей. Необходимость мелкой земской единицы, въ интересахъ народнаго образованія, доказывается еще въ докладѣ Тверской губ. управы, запискѣ Н. В. Быкова, докладѣ кн. П. Д. Долгорукова, заключеніяхъ Курскаго и Нижегородскаго экономическихъ совѣтовъ и др.

Въ области охраненія *народнаго здравія* „трудно вообще себѣ представить успѣшное практическое разрѣшеніе самыхъ важныхъ вопросовъ земской медицины — санитарныхъ — безъ дѣятельнаго организованнаго содѣйствія представителей отъ мелкихъ территоріальныхъ единицъ“ (Псков. губ. управа). „На расширеніе сѣти больницъ и фельдшерскихъ пунктовъ потребуются и новыя средства и попеченіе мѣстныхъ людей и мѣстныхъ общественныхъ учрежденій. А борьба съ заразными и эпидемическими болѣзнями

возможна ли безъ участія мѣстной общественной организаціи?" (Весьегон. упр.). Подобныя же замѣчанія мы встрѣчаемъ въ работахъ Тверской губ. управы, Ирбитской управы, гр. А. Д. Нессельроде, К. И. Ровинскаго и многихъ др.

Въ настоящее время всѣ первоначальныя операціи, на которыхъ зиждется, какъ на фундаментѣ, все земское *страховое дѣло*, находятся въ рукахъ малозаинтересованныхъ въ этомъ дѣлѣ волостныхъ правленій, вслѣдствіе чего получается не мало несовершенствъ и упущеній. Псковская и Симбирская управы приходятъ къ тому согласному заключенію, что при введеніи мелкой земской единицы въ результатѣ появился бы живой непосредственный контроль надъ первоначальными страховыми операціями со стороны выборныхъ земскихъ людей, близко стоящихъ къ мѣстному населенію и близко знакомыхъ съ мѣстными условіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ была бы создана реальная почва для осуществленія нѣкоторыхъ важныхъ отраслей страхового дѣла, которыя теперь съ такимъ трудомъ прививаются къ жизни, какъ напр. распространеніе огнеупорныхъ матеріаловъ среди населенія, организація пожарныхъ дружинъ, борьба съ безводіемъ и т. п. Изъ комитетовъ Льговскій, обсуждая мѣры къ предупрежденію и прекращенію пожаровъ и указывая на необходимость развитія черепичнаго производства и распространенія кровельнаго желѣза, пришелъ къ заключенію, что успѣшное проведеніе въ жизнь всѣхъ такихъ мѣропріятій возможно только при введеніи мелкой земской единицы.

Въ области улучшенія *путей сообщенія*, помощи земледѣлію и прочимъ отраслямъ сельскаго хозяйства, вообще въ повышеніи культурности сельской жизни земству пока пришлось сдѣлать сравнительно мало. „Безъ мелкой земской организаціи,—говоритъ г. Ровинскій,—невозможно организовать отбываніе населеніемъ дорожной повинности на правильныхъ и справедливыхъ началахъ". Весьегонская управа замѣчаетъ, что уѣздное земство не можетъ исправить состоящія въ его завѣдываніи почтовыя и проселочныя дороги на тѣ средства, которыя оно теперь взимаетъ съ населенія, и не въ состояніи усмотрѣть въ каждое данное время за исправнымъ состояніемъ дорогъ, хотя бы на земской службѣ было нѣсколько инженеровъ. „Теперь не только количество дорожныхъ сооруженій значительно увеличивается,—пишетъ кн. П. Д. Долгоруковъ,—и требуетъ все болѣе бдительнаго надзора для своевременнаго мелочного ремонта, но и способъ работы измѣняется; вмѣсто прежняго подряднаго способа постройки все болѣе и болѣе практикуется хозяйственный, и натуральная повинность по исправленію полотна дороги, почти не требовавшая вниманія со стороны земства, все больше стала переводиться на денежную".

Наше бездорожье не исчезнетъ въ скоромъ времени, если дорожную повинность не будетъ вѣдать мелкая земская организація,—таковъ выводъ гр. Нессельроде, Тверской губ. земской управы. Вопросомъ о дорогахъ довольно много занимались комитеты. Предсѣдатель Кирсановской управы Л. В. Дашкевичъ въ своемъ докладѣ [1]) призналъ необходимость мелкой земской единицы для завѣдыванія этимъ дѣломъ. Малоархангельская земская управа свой докладъ о мелкой земской единицѣ уѣздному комитету кончаетъ такъ: „вопросъ объ улучшеніи путей сообщенія вызываетъ къ жизни вопросъ о мелкой земской единицѣ.“ Обсуждался вопросъ о мелкой земской единицѣ съ этой точки зрѣнія и въ Орловскомъ губернскомъ комитетѣ.

Въ особенности необходимой является мелкая земская единица для проведенія въ жизнь *мѣропріятій экономическаго характера*. Заботы о развитіи травосѣянія, устройство мелкихъ складовъ сѣмянъ и сельскохозяйственныхъ орудій, открытіе случныхъ пунктовъ и т. п.—все это вызываетъ особую нужду въ хозяйственной организаціи, близкой къ населенію (К. И. Ровинскій). Лишь при условіи учрежденія мелкой земской единицы возможна цѣлесообразная помощь кустарнымъ промысламъ (И. А. Пшеничновъ—докладъ Кузнецкому собранію, Льговскій комитетъ, В. И. Гусевъ), организація мелкаго кредита (Псков. губ. упр., Симбирская губ. упр., Льговскій, Перекопскій комитеты). Авторы записки въ Московскій губернскій комитетъ полагаютъ, что „можно признать вполнѣ несомнѣннымъ, что сколько нибудь широкое содѣйствіе населенію въ его экономическихъ нуждахъ невозможно безъ организаціи разнаго рода кредитовъ (подъ залогъ хлѣба, на покупку скота, меліоративнаго, кустарнаго и т. п.), устройства артелей и товариществъ потребительныхъ, производительныхъ и т. д.; съ другой стороны, несомнѣнно также и то, что всѣ эти очень сложныя и новыя въ нашей жизни мѣропріятія могутъ получить успѣшное осуществленіе на практикѣ только въ томъ случаѣ, если будутъ существовать на мѣстахъ такія организаціи, которыя съ любовью отнесутся къ этому дѣлу, сочтутъ его своимъ и будутъ неослабно слѣдить за его развитіемъ. Начатыя безъ наличности такихъ мѣстныхъ организацій всѣ указанныя выше мѣропріятія, за рѣдкими исключеніями, когда на мѣстахъ находились желающія помочь дѣлу лица, скоро оканчивались полною неудачею“. Херсонская управа и Симферопольскій и Θеодосійскій комитеты полагаютъ, что только при организаціи мелкой земской единицы явится упорядоченіе сельской полиціи и станетъ успѣшною борьба съ жестокимъ бичемъ сельскаго хозяйства—конокрадствомъ; только

[1]) Вѣстникъ финансовъ, 1902 г., № 36.

тогда будетъ поставлено на должную высоту продовольственное дѣло (гр. Нессельроде, Симферопольскій комитетъ). *Общественное призрѣніе*,—говоритъ кн. П. Д. Долгоруковъ,—во многихъ мѣстахъ не существуетъ даже и въ зачаточномъ состояніи. А существующая фикція сословной организаціи этой отрасли общественнаго хозяйства почти ничего въ этомъ отношеніи не сдѣлала и равнодушно проходитъ мимо массы жертвъ, которыя по закону должны быть на ея попеченіи". „Земство часто упрекаютъ,—замѣчаетъ Псковская губ. управа,—за то, что оно слишкомъ мало сдѣлало и дѣлаетъ для общественнаго призрѣнія. Этотъ упрекъ не справедливъ не только потому, что у земства не хватаетъ средствъ для выполненія всѣхъ лежащихъ на немъ задачъ, но и потому, что, не имѣя органовъ на мѣстѣ, земство затруднялось взять на себя устройство дѣла, требующаго постоянной близости къ населенію". Для цѣлесообразной организаціи этого дѣла необходима мелкая земская единица (Псков., Симбир., Тверская губ. упр.). При ней только улучшится, между прочимъ, состояніе крестьянскихъ опекъ (Суджанскій комитетъ).

Равномѣрное распредѣленіе *земскихъ сборовъ* между плательщиками сообразно ихъ экономической способности достижимо лишь при введеніи мелкой земской единицы (Ирбитская упр.).

Наконецъ, организація на правильныхъ началахъ собиранія различныхъ *статистическихъ свѣдѣній*, безъ которыхъ невозможна планомѣрная земская дѣятельность, осуществима также лишь при введеніи мелкой земской единицы (Нессельроде, Ровинскій, Ирбитская управа и др.). Существующіе же способы полученія этихъ свѣдѣній черезъ волостныя правленія ниже всякой критики и часто только вводятъ земство въ заблужденіе.

Такимъ образомъ всѣ вообще мѣропріятія, ведущія къ поднятію культурнаго уровня и матеріальнаго благосостоянія населенія, могутъ расчитывать на дѣйствительный успѣхъ лишь въ томъ случаѣ, если земство будетъ приближено къ населенію путемъ учрежденія мелкой земской единицы, если на мѣстахъ будутъ мелкія организаціи, способныя принять, провести въ жизнь и развить начинанія, идущія изъ центра.

Дѣлая такое заключеніе, земства и комитеты расчитываютъ не только на болѣе совершенный общественный механизмъ, который явится при учрежденіи мелкой земской единицы, но еще въ большей степени на то сознательное и активное отношеніе къ земскимъ мѣропріятіямъ, которое при учрежденіи мелкой земской единицы, несомнѣнно, должно проявиться въ населеніи. Въ настоящее время при тѣхъ условіяхъ, въ которыхъ находится земская дѣятельность, населеніе не можетъ относиться къ различнымъ мѣропріятіямъ, идущимъ изъ центра, иначе какъ пассивно, а разъ такъ, всѣ эти

мѣропріятія, какъ бы они не были благодѣтельны сами по себѣ, не могутъ достигнуть должнаго успѣха, несмотря на большія затраты силъ и средствъ. Только предоставивъ широкимъ слоямъ населенія возможность участвовать въ земской дѣятельности въ наиболѣе доступныхъ его сознанію формахъ, только давши ему право самому заботиться о своихъ нуждахъ и интересахъ, можно достигнуть того, что оно будетъ считать земское дѣло своимъ и дѣятельно заботиться объ его преуспѣяніи. Съ этой стороны учрежденіе мелкой земской единицы должно имѣть огромное культурное значеніе. Это значеніе проектируемой организаціи и указано въ цѣломъ рядѣ докладовъ, представленныхъ въ земскія собранія и комитеты.

Современныя условія сельской жизни таковы, что нельзя ожидать развитія въ населеніи иниціативы и самодѣятельности, являющихся главнѣйшимъ условіемъ духовнаго и матеріальнаго прогресса. Состоящее подъ опекой, приниженное и некультурное крестьянское населеніе не можетъ самостоятельно развить въ себѣ эти качества, представители же интеллигентныхъ классовъ, за отсутствіемъ общаго дѣла, не встрѣчаютъ благопріятныхъ условій для проведенія культуры въ крестьянскую жизнь. Между различными классами и группами населенія господствуетъ взаимное отчужденіе и недовѣріе, такъ какъ они встрѣчаются другъ съ другомъ лишь на почвѣ экономическихъ, часто противоположныхъ интересовъ. При этихъ условіяхъ между ними не можетъ быть того полезнаго взаимодѣйствія, которое двигаетъ впередъ жизнь. Дѣятельность различныхъ существующихъ институтовъ и учрежденій въ этомъ отношеніи совершенно безсильна; „ни земству, ни земскимъ начальникамъ, ни сельскохозяйственному обществу,—замѣчаетъ по поводу этого Ѳеодосійскій комитетъ,—не удается объединить населеніе и популяризировать усвоенныя и введенныя нѣкоторыми частями населенія усовершенствованія въ техникѣ сельскаго хозяйства... До сихъ поръ высокая нѣмецкая культура остается изолированною и замкнутою“.

„Живя теперь въ деревнѣ, въ имѣніи, чувствуешь тамъ себя лишнимъ,—говорилъ О. П. Герасимовъ въ Бѣльскомъ комитетѣ,—всѣ отношенія къ окружающимъ крестьянамъ основываются на почвѣ найма рабочихъ и прислуги, на экономическихъ условіяхъ, которыя скорѣе вносятъ рознь; и нѣтъ среди жителей села ничего объединяющаго въ сферѣ общественной или соціальной дѣятельности“. Г. М. Линтваревъ, членъ Сумскаго комитета, указываетъ на то, что „отсутствіе серьезныхъ интересовъ въ деревнѣ заставило ее покинуть всѣхъ тѣхъ, кто благодаря образованію не рискуетъ остаться безъ средствъ въ городѣ. На жизнь образованнаго человѣка въ деревнѣ, если онъ только не богатъ, смотрятъ

у насъ, какъ на подвигъ". Въ трудахъ Н. В. Быкова, Курскаго экономич. совѣта, Тамбовскаго уѣзднаго, Воронежскаго уѣзднаго, Новоторжскаго и др. комитетовъ имѣются указанія на многія неудобства сосѣдскихъ отношеній въ современной деревнѣ, столь рѣзко сказавшіяся въ послѣднее время въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ. Это до извѣстной степени выясняетъ основы альтруистическихъ мотивовъ того общественнаго класса, изъ среды котораго идетъ столь сильное движеніе въ пользу новой земской организаціи, способной, по мнѣнію мѣстныхъ дѣятелей, предотвратить неизбѣжные результаты сословной розни. Комиссія Даниловскаго земства разсматриваетъ неудобства современнаго сельскаго строя для лицъ некрестьянскаго сословія чисто съ практической стороны. Она указываетъ на то, что эти лица, постоянно нуждаясь въ услугахъ волостного и сельскаго управленія, не имѣютъ въ то-же время никакого голоса въ выборахъ должностныхъ лицъ на сельскихъ сходахъ. Личные и имущественные интересы лицъ этой категоріи нельзя считать при данныхъ порядкахъ въ достаточной степени обезпеченными, что въ концѣ концовъ вызываетъ удаленіе изъ деревни наиболѣе культурныхъ элементовъ. „Интеллигентные земскіе служащіе,—говоритъ кн. П. Д. Долгоруковъ,—часто чувствуютъ себя среди окружающаго населенія, не связаннаго съ ними никакой организаціей, какъ бы на необитаемомъ островѣ". На трагизмъ положенія интеллигенціи, не имѣющей корней въ родной почвѣ и не могущей, вслѣдствіе этого, внести въ народную среду то просвѣщеніе, въ которомъ эта послѣдняя такъ нуждается, имѣются указанія во многихъ другихъ докладахъ. Съ другой стороны ненормальныя условія деревенской жизни заставляютъ и крестьянство бѣжать изъ деревни. О выселеніи лучшихъ и наиболѣе зажиточныхъ крестьянъ въ города, о перечисленіи ихъ въ мѣщане сообщаютъ изъ такихъ отдаленныхъ другъ отъ друга и непохожихъ по экономическимъ условіямъ мѣстностей, какъ Ярославская (комиссія Даниловск. земства), Пермская (Красноуфимская управа) и Таврическая губерніи (Перекопскій и Симферопольскій комитеты). Въ результатѣ является оскудѣніе деревни наиболѣе энергичными и дѣятельными силами. При такихъ условіяхъ современная деревенская жизнь угрожаетъ самыми тяжелыми послѣдствіями. „Нужно, говоритъ К. И. Ровинскій,—сдѣлать все возможное, чтобы скорѣе исчезла въ деревнѣ неурядица, заставляющая иногда даже малообразованнаго крестьянина, скрѣпя сердце, бѣжать отъ деревенскихъ непорядковъ въ городъ. Надо интеллигентнаго человѣка поставить въ деревнѣ въ такія условія, чтобы онъ не былъ тамъ безличнымъ, одинокимъ обывателемъ, могущимъ заботиться только о собственномъ благополучіи, и тоже не бѣжалъ нерѣдко изъ насиженнаго гнѣзда, отъ обывательской

скуки—этой могилы всякаго чувства и мысли". „Общественная цементировка,—по словамъ кн. П. Д. Долгорукова,—особенно важна у насъ, когда взаимное сближеніе тормозится незажившими еще ранами крѣпостного права и особенностями нашего землепользованія въ видѣ рядомъ находящихся латифундій и надѣльныхъ парцеллъ и отсутствія постепенной градаціи частной собственности, дѣлающей понятными и естественными сосѣдскія отношенія между землевладѣльцами различныхъ категорій".

Объединить различные слои сельскаго населенія въ общей работѣ, дать возможность проявиться въ населеніи нынѣ дремлющимъ общественнымъ инстинктамъ, воспитать въ немъ гражданское чувство, безъ котораго немыслимо никакое нормальное общежитіе,—можетъ только та новая всесословная общественная организація, члены которой будутъ имѣть равныя права и нести одинаковыя обязанности, при которой будетъ взаимное общеніе, близкое знакомство другъ съ другомъ на почвѣ общественныхъ интересовъ и взаимное пониманіе, при которой явится живое творчество солидарныхъ между собою въ общихъ интересахъ силъ.

Отмѣчая всю пользу проектируемой организаціи съ земско-хозяйственной точки зрѣнія, нѣкоторыя работы по мелкой земской единицѣ еще болѣе важнымъ считаютъ это воспитательное вліяніе совмѣстной работы въ данномъ учрежденіи. Такъ, напр., Тверская губ. управа говоритъ, что земско-хозяйственная цѣль учрежденія мелкой земской единицы, указанная агрономическимъ съѣздомъ, не единственная; „едва-ли не большее значеніе имѣетъ то обстоятельство, что эти мѣстныя организаціи явились бы такими учрежденіями, въ которыхъ на почвѣ мѣстныхъ интересовъ, одинаково близкихъ и понятныхъ для всего населенія, сходились бы различныя его группы, въ особенности же крестьянство и интеллигенція, при чемъ взаимодѣйствіе ихъ другъ на друга, воспитательно вліяя на обѣ стороны, приводило бы мало-по-малу къ уничтоженію существующей между ними въ настоящее время розни, столь вредно отражающейся на всемъ строѣ нашей общественной жизни". Въ Тверскомъ земскомъ собраніи, къ слову сказать, это значеніе совмѣстной работы въ будущей мелкой земской единицѣ было подробно развито въ рѣчахъ гл. И. И. Петрункевича и Е. В. де-Роберти.

Кромѣ указанныхъ работъ кн. П. Д. Долгорукова, гр. А. Д. Нессельроде, К. И. Ровинскаго, Тверской губ. управы и др. общекультурное значеніе мелкой земской единицы подчеркивается еще въ цѣломъ рядѣ докладовъ, представленныхъ земскимъ собраніямъ,—докладъ Н. В. Быкова, Кобелякской земской управы, особое мнѣніе гр. П. С. Шереметева Звенигородскому земскому собранію, заключенія Нижегородскаго и Курскаго уѣзд-

ныхъ экономическихъ совѣтовъ; изъ комитетскихъ работъ—докладъ А. А. Ярошевича (Аккерман. ком.), докладъ И. И. Петрункевича въ Новоторжскій комитетъ, докладъ комиссіи Воронежскаго уѣзднаго комитета, Тамбовскаго, Костромского уѣздныхъ комитетовъ, Симферопольскаго, Таврическаго губернскаго, Череповецкаго, Ливенскаго, Елецкаго, Кіевскаго губернскаго и др.

Сама жизнь не ждетъ и для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей создаетъ различные палліативы мелкой земской единицы. Съ одной стороны земства выдѣляютъ различныя исполнительныя комиссіи или единоличныхъ исполнителей, съ другой—пробивается частная дѣятельность въ видѣ различныхъ обществъ, товариществъ, попечительствъ. Кн. П. Д. Долгоруковъ приводитъ въ своемъ докладѣ цѣлый рядъ такихъ организацій, имѣющихъ своимъ назначеніемъ болѣе или менѣе восполнить нужду въ мѣстныхъ органахъ самоуправленія. Гр. П. С. Шереметевъ въ особомъ мнѣніи къ заключенію комиссіи Звенигородскаго земства даетъ списокъ различныхъ уѣздныхъ учрежденій, обязанныхъ своимъ возникновеніемъ и развитіемъ частной инціативѣ. Такія же указанія находятся въ работѣ К. И. Ровинскаго, докладѣ Херсонской уѣздной управы, въ преніяхъ Арзамасскаго комитета (замѣчанія г. Кутлубицкаго) и др. В. И. Гусевъ въ докладѣ Камышинскому комитету описываетъ въ высокой степени поучительное и любопытное общественное хозяйство с. Золотого, гдѣ дѣлами завѣдуютъ уполномоченные отъ волостного схода. По поводу золотовской организаціи предсѣдатель Саратовской губ. управы гр. Д. А. Олсуфьевъ справедливо замѣчаетъ, что золотовцы, сами того не подозрѣвая, очень близко подошли къ созданію мелкой земской единицы [1]).

Такимъ образомъ, единственнымъ средствомъ, способнымъ повысить вообще культурный уровень населенія, развить въ немъ самодѣятельность и инціативу, смягчить сословную рознь и выполнить съ успѣхомъ земско-хозяйственныя задачи, является новая, меньшая чѣмъ уѣздъ, земская единица, введенія которой настойчиво требуетъ все болѣе и болѣе осложняющаяся жизнь.

IV.

Что такое мелкая земская единица.

Что же понимается подъ мелкой земской единицей? Каковы ея основные принципы? Какія присвоиваются ей функціи? Въ какомъ отношеніи къ существующимъ земскимъ учрежденіямъ она

---

[1]) Весьма цѣнный и оригинальный докладъ волостного старшины В. И. Гусева подъ названіемъ „Участковое земство какъ мелкая земская единица" напечатанъ въ „Саратов. Земской Недѣлѣ", 1902 г., № 10.

должна находиться? Ставя эти вопросы и приводя имѣющіяся по нимъ мнѣнія земствъ и комитетовъ, намъ необходимо будетъ при этомъ вновь обращаться къ первоисточнику современнаго движенія въ пользу мелкой земской единицы—къ постановленіямъ агрономическаго съѣзда.

Московскій агрономическій съѣздъ считалъ безусловно необходимымъ образованіе новой, меньшей, чѣмъ уѣздъ, земской единицы для того, чтобы земство могло вполнѣ удовлетворительно выполнить лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и, въ частности, сельскохозяйственныхъ нуждъ населенія.

Мы видѣли уже, однако, въ предыдущей главѣ, что огромное большинство земствъ и комитетовъ ставитъ для мелкой земской единицы болѣе широкую цѣль, а это уже должно опредѣлять и болѣе широкое содержаніе ея.

Основные принципы мелкой земской единицы, выдвинутые агрономическимъ съѣздомъ и вытекающіе изъ понятія ея какъ единицы самоуправленія—обязательность, всесословность, территоріальность; въ силу того же она должна обладать правомъ самообложенія и выбора исполнительныхъ органовъ.

По двумъ первымъ—*обязательности* и *всесословности*—мы встрѣчаемъ во всѣхъ докладахъ и постановленіяхъ земствъ полное единодушіе, поэтому и не будемъ приводить какихъ либо примѣровъ изъ нашихъ матеріаловъ [1]).

Тоже и въ комитетскихъ матеріалахъ; нѣкоторые изъ комитетовъ находятъ только необходимымъ энергичнѣе подчеркнуть данный принципъ; такъ, напр., Воронежскій уѣздный, говоря о всесословности, прибавляетъ: „безъ всякаго привнесенія въ организацію какихъ-либо сословныхъ привилегій и преимуществъ". Ковровскій комитетъ, по поводу того же, указываетъ, что представительство въ мелкой земской единицѣ должно быть представительствомъ интересовъ соціальныхъ.

Устанавливая то положеніе, что у мелкой земской единицы должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе, съѣздъ въ то-же время не нашелъ возможнымъ высказать опредѣленное заключеніе о размѣрахъ этой территоріи. Въ трудахъ мѣстныхъ учрежденій въ этомъ отношеніи наблюдается весьма большое разнообразіе.

Весьма многіе изъ земскихъ проектовъ высказываются за то, что *территорія* мелкой земской единицы не должна быть пріурочена къ нынѣ существующимъ дѣленіямъ уѣзда, а должна быть

---

[1]) Редакціонная комиссія Весьегонскаго земства говоритъ, что м. з. е. должна быть „безсословной"; этотъ терминъ точнѣе опредѣляетъ то, что многіе мѣстные дѣятели понимаютъ подъ болѣе употребительнымъ „всесословная".

установлена самостоятельно, въ зависимости отъ одинаковыхъ мѣстныхъ условій. Таково мнѣніе Московскаго уѣзднаго земскаго собранія, Симферопольской управы, Котельнической управы, К. И. Ровинскаго; послѣдній прибавляетъ, что чѣмъ больше культурныхъ элементовъ въ предѣлахъ мелкой земской единицы, тѣмъ территорія ея должна быть меньше. Къ нимъ примыкаетъ мнѣніе Новомосковскаго гласнаго Н. В. Быкова, предлагающаго, „по существу интересовъ и по опыту западныхъ народовъ", „земскую общину", безъ точнаго обозначенія территоріи этой общины. Другіе, держась того же правила, что дѣленіе уѣзда на мелкую земскую единицу должно вытекать изъ общности мѣстныхъ интересовъ, не довольствуются такой общей формулой и дѣлаютъ попытки болѣе или менѣе точнаго опредѣленія территоріи мелкой земской единицы.

Звенигородское земское собраніе, согласно предложенію предсѣдателя гр. П. С. Шереметева, высказалось за то, чтобы мелкая земская единица была пріурочена къ приходу. „Только бытовое, созданное самой жизнью,—доказывалъ гр. Шереметевъ въ своемъ особомъ мнѣніи,—будетъ имѣть прочный успѣхъ. Вотъ почему, изъ всѣхъ формъ новой мелкой земской единицы, мы останавливаемся на приходѣ, какъ на единственной, исторически сложившейся ячейкѣ мѣстной жизни и считаемъ, что приходы должны быть основой земства". „Земскій приходъ" предлагаетъ и Тверская губернская управа, но тутъ же оговаривается, что это исключительно территоріальная единица, не имѣющая по своимъ функціямъ ничего общаго съ церковнымъ приходомъ, а только близкая къ нему по величинѣ.

Противъ пріуроченія мелкой земской единицы къ приходу имѣется не мало возраженій; указывалось, между прочимъ, на то, что приходъ не имѣетъ никакихъ опредѣленныхъ границъ—ни по площади населенія, ни по территоріи; въ общемъ же приходы очень малы. Слишкомъ дробныя единицы, какими являются приходы, не могутъ дать потребнаго для земскаго самоуправленія количества матеріальныхъ средствъ и силъ; содержаніе такого большого числа мелкихъ земскихъ единицъ обойдется слишкомъ дорого для населенія; сноситься уѣздному земству съ нѣсколькими десятками приходовъ практически крайне неудобно. Еще болѣе серьезное неудобство заключается въ томъ, что приходъ есть организація церковная, не носящая хозяйственно-административнаго характера и нерѣдко охватывающая совершенно различныя по бытовымъ условіямъ мѣстности, имѣющія общаго лишь то, что исполняютъ церковныя требы въ одномъ мѣстѣ; при томъ различіи племенъ и вѣроисповѣданій, которое встрѣчается въ Россіи, церковь во многихъ мѣстахъ тѣмъ болѣе не является центромъ,

связующимъ населеніе; поэтому соединеніе общественно-государственнаго союза съ союзомъ конфессіональнаго характера можетъ явиться въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ препятствіемъ для успѣшной дѣятельности земства. Единственное преимущество прихода—его всесословность—не можетъ превысить всѣхъ этихъ неудобствъ. Таковы возраженія противъ прихода въ докладахъ Звенигородской комиссіи [1]), Весьегонской управы, Московской уѣздной управы, Ярославскаго экономическаго совѣта, гр. А. Д. Нессельроде, Н. В. Быкова.

Довольно значительное число голосовъ, при опредѣленіи территоріи мелкой земской единицы, высказалось за волость—Владимірская губернская управа, Задонская управа, Суджанское земство, Нижегородская уѣздная управа, Красноуфимская управа, гр. А. Д. Нессельроде, Херсонская управа, Ярославскій губернскій экономическій совѣтъ, Весьегонская управа. По своимъ размѣрамъ волость наиболѣе подходитъ къ образованію мелкой земской единицы (гр. А. Д. Нессельроде). Кромѣ того въ пользу волости много говоритъ то, что само сельское населеніе привыкло къ такому дѣленію (кн. П. Д. Долгоруковъ), привыкло разрѣшать всѣ свои нужды въ волости и черезъ волостные ея органы (Ярослав. эконом. совѣтъ). Но и сторонники волости оговариваются, что, при образованіи мелкой земской единицы, существующая волость должна служить, такъ сказать, лишь руководящей нитью (гр. А. Д. Нессельроде). Образованная съ чисто административными цѣлями, волость далеко не всегда охватываетъ однородную въ экономическомъ отношеніи мѣстность. Поэтому то при раздѣленіи уѣзда на волостныя земскія единицы необходимы будутъ поправки, въ зависимости отъ хозяйственныхъ условій мѣстной жизни; при этомъ, по мнѣнію Ярославскаго экономическаго совѣта, однѣ волости сольются, другія раздробятся. Въ нѣкоторыхъ проектахъ и рекомендуется составлять мелкую земскую единицу изъ 2—3 смежныхъ волостей, принимая во вниманіе территоріальную величину, населенность и платежныя средства (Бердянская управа).

Противъ волости высказываются сторонники прихода, называя ее „мертвымъ учрежденіемъ" (гр. П. С. Шереметевъ), и сторонники округа, находящіе, что территорія волости слишкомъ дробна для мелкой земской единицы; въ волости не найдется достаточно культурныхъ элементовъ и содержаніе значительнаго числа волостныхъ земствъ обойдется дорого для населенія (Воронежская управа).

Воронежская губернская комиссія, а за нею Бирюченское зем-

---

[1]) Комиссія высказала, впрочемъ, пожеланіе, чтобы границы мелкихъ земскихъ единицъ по возможности не пересѣкали границъ приходовъ.

ское собраніе высказались за округъ площадью около 120 т. дес. Округъ же, не опредѣляя точно его размѣра, избрали Коротоякское и Нижнедѣвицкое земства. Курская губернская земская управа считаетъ территоріей мелкой земской единицы „округу" съ 15—20 т. населенія и Щигровская комиссія—„участокъ", съ населеніемъ не менѣе 20 и не болѣе 30 т. душъ об. п. Округъ или участокъ предлагаетъ и Мологское земство, устанавливая 5 мелкихъ земскихъ единицъ по числу центровъ экономической жизни уѣзда.

Противъ „округа", предложеннаго Воронежской губернской управой и комиссіей, весьма энергично протестовала Задонская управа. Она находитъ, что окружная единица лишь по названію является *мелкой*; въ Задонскомъ уѣздѣ такихъ единицъ получилось бы только двѣ или, проще, два уѣздныхъ земства, что повело бы только къ измельчанію земства. Противъ такой единицы, въ составъ которой должно входить нѣсколько волостей, высказывается и Херсонская управа, находя, что при такомъ условіи основная цѣль мелкой земской единицы—общность интересовъ и знакомство съ мѣстными условіями—не можетъ быть достигнуто.

Въ комитетскихъ матеріалахъ встрѣчается мало опредѣленій территоріи мелкой земской единицы. Воронежскій уѣздный и Бахмутскій комитеты постановили, что территорія мелкой земской единицы должна быть опредѣлена въ зависимости отъ однохарактерныхъ мѣстныхъ условій. В. И. Гусевъ въ своемъ докладѣ Камышинскому комитету проектировалъ мелкую земскую единицу изъ 2-хъ волостей. Новоторжскій комитетъ постановилъ, чтобы территорія мелкой земской единицы охватывала не болѣе 1 волости. Особнякомъ стоитъ предложеніе Жиздринскаго комитета приравнять районъ мелкой земской единицы къ району земскаго участка.

Мы видимъ, что въ большинствѣ случаевъ наиболѣе удобной территоріей мелкой земской единицы считается районъ, равный по величинѣ 1 — 2 современнымъ волостямъ; видимъ также, что существеннымъ условіемъ при опредѣленіи этой территоріи считается общность экономическихъ интересовъ.

Многія изъ земскихъ собраній и управъ, высказываясь за необходимость учрежденія мелкой земской единицы, не затрогивали вопроса о *правѣ самообложенія*, очевидно подразумѣвая, что въ самомъ понятіи „земская единица" уже заключается рѣшеніе даннаго вопроса, или же только указывая на свое согласіе съ общими положеніями агрономическаго съѣзда (Черниговская, Корчевская управы). Опредѣленно упомянуто о правѣ самообложенія въ матеріалахъ, касающихся земскихъ собраній: Тверского губернскаго, Московскаго губернскаго, Бирюченскаго, Весьегонскаго,

Коротоякскаго, причемъ въ докладахъ, представленныхъ въ Коротоякское (комиссіей) и Бирюченское (управою) указано, что это право должно быть неограниченно. Въ Коротоякскомъ проектѣ право самообложенія опредѣляется при этомъ неограниченнымъ какъ по размѣру, такъ и по привлеченію къ обложенію лицъ, живущихъ на данной территоріи. Комиссія Звенигородскаго земства проектировала переходную организацію, лишенную права самообложенія; земское собраніе отклонило, однако, это предложеніе и высказалось за учрежденіе самооблагающейся единицы. Московская уѣздная управа рекомендовала двойной типъ мелкихъ единицъ, съ правомъ самообложенія и безъ него, причемъ необходимость примѣненія того или другого типа въ данной мѣстности опредѣлялась бы земскимъ собраніемъ. Собраніе сдѣлало общее постановленіе о необходимости всесословной и обязательной мелкой земской единицы съ правомъ самообложенія.

Въ проектѣ кн. П. Д. Долгорукова, принятомъ Суджанскимъ собраніемъ, относительно величины обложенія никакого ограниченія не вводится. Лучшей гарантіей противъ чрезмѣрнаго обложенія считается то, что каждый голосующій за извѣстную ассигновку участвуетъ въ земской раскладкѣ, почему и необходимо обложить въ пользу земской кассы представителей всѣхъ видовъ цензовъ, въ томъ числѣ и неимущественныхъ. Но для того, чтобы избѣжать несправедливости въ обложеніи или неравномѣрности его распредѣленія, слѣдуетъ предоставить уѣздному и губернскому земствамъ право изъятія нѣкотораго вида объектовъ обложенія изъ инвентаря волостныхъ земствъ,—напр., болѣе крупныхъ торговопромышленныхъ заведеній, желѣзныхъ дорогъ и т. п., съ тѣмъ, чтобы, быть можетъ, часть получаемыхъ съ нихъ сборовъ можно было равномѣрно распредѣлять въ помощь всѣмъ волостнымъ земствамъ. Изъ прочихъ докладовъ, не санкціонированныхъ еще земскими собраніями или же въ подробностяхъ не разсмотрѣнныхъ, укажемъ на докладъ Херсонской уѣздной управы, Кобелякской управы, Котельнической управы, гр. А. Д. Нессельроде, Ярославской губернской управы (съ заключеніемъ экономическаго совѣта), Воронежской губернской земской управы (съ заключеніемъ комиссіи). Всѣ они высказываются за право неограниченнаго самообложенія, причемъ Воронежскій докладъ, говоря, что это право должно быть безусловно неограниченнымъ, мотивируетъ тѣмъ, что принципъ самоуправленія и неограниченнаго самообложенія возбуждаетъ самодѣятельность населенія; ограниченное же самообложеніе, нарушая этотъ принципъ, заранѣе обрекаетъ учрежденіе на бездѣятельность. Ярославскій докладъ оговаривается, что самостоятельная оцѣнка не должна входить въ задачу проектируемой организаціи. Въ проектѣ Щигровской управы, тоже еще не раз-

смотрѣнномъ земскимъ собраніемъ, мелкой земской единицѣ предоставляется право облагать всѣ недвижимыя имущества на своей территоріи сообразно оцѣнкѣ, установленной для взиманія уѣзднаго земскаго сбора, но съ помѣщеній, занятыхъ торговопромышленными предпріятіями, налогъ долженъ взиматься по среднему по уѣзду обложенію на потребности мелкихъ земскихъ единицъ и уѣзднымъ земствомъ распредѣляться между участковыми земствами уѣзда пропорціонально высотѣ обложенія сихъ послѣднихъ (обложенію 1 дес. удобной земли). Курская губернская управа вводитъ то же изъятіе нѣкоторыхъ объектовъ обложенія, какъ и Суджанское земство.

Въ слѣдующихъ проектахъ праву самообложенія полагаются уже болѣе существенныя ограниченія. Богучарское земское собраніе постановило, что мелкая земская единица должна быть надѣлена правомъ самообложенія, состоящимъ подъ контролемъ губернскаго земства. Редакціонная комиссія Смоленскаго земства проектировала для мелкой земской единицы подконтрольное уѣздному земскому собранію право самообложенія; какъ извѣстно, земское собраніе вообще отклонило докладъ о мелкой земской единицѣ. Въ чемъ долженъ заключаться контроль высшей инстанціи, ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ опредѣленно не указано. Бердянская управа согласилась съ прошлогоднимъ докладомъ Таврической губернской земской управы, въ которомъ предлагалось предоставить, въ видѣ опыта на первое время, мелкой земской единицѣ право обложенія земель, жилыхъ домовъ и торговыхъ помѣщеній, притомъ въ размѣрѣ, не превышающемъ извѣстной части сбора на земскія уѣздныя и губернскія учрежденія, лѣса же, фабрики, заводы, документы на право торговли и промысловъ оставить до времени облагаемыми только на уѣздныя и губернскія земскія потребности. Въ этомъ проектѣ предлагается, такимъ образомъ, ограниченіе самообложенія какъ по кругу предметовъ обложенія, такъ и по размѣру. Симбирская губернская земская управа въ своемъ докладѣ, отвергнутомъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, проектировала двойную организацію мелкихъ земскихъ единицъ, причемъ единица низшаго типа не надѣлялась правомъ самообложенія; переходъ отъ низшей организаціи къ высшей, пользующейся даннымъ правомъ, не долженъ быть стѣсненъ и разрѣшается земскимъ собраніемъ. Доходность имуществъ опредѣляется по земскимъ оцѣнкамъ и на земскія управы возлагается веденіе окладныхъ книгъ, вычисленіе сборовъ и высылка окладныхъ листовъ. Экономическій совѣтъ при этой управѣ высказался, однако, за единый типъ самооблагающейся мелкой земской единицы.

Мы видимъ, что въ большинствѣ проектовъ признается въ принципѣ необходимымъ дать мелкой земской единицѣ право не-

ограниченнаго самообложенія; нѣкоторыя исключенія изъ этого общаго правила, какъ, напр., изъятіе особыхъ объектовъ обложенія вытекаютъ не изъ стремленія подчинить мелкую земскую единицу въ данномъ отношеніи высшей инстанціи, а изъ соображеній о необходимости равномѣрнаго удовлетворенія нуждъ различныхъ районовъ.

Комитеты (Тамбовскій уѣздный, Малмыжскій, Новоторжскій, Елецкій, Малоархангельскій, Ельнинскій, Старорусскій, Аккерманскій, Бессарабскій) кратко указываютъ, что мелкая земская единица должна обладать правомъ самообложенія. Точнѣе—о неограниченности этого права упоминаетъ только Ковровскій комитетъ. Въ Орловскомъ губернскомъ нѣкоторыми членами предлагалось установить извѣстное ограниченіе — процентное или по усмотрѣнію губернскаго земскаго собранія; комитетъ сдѣлалъ, однако, не вдаваясь въ подробное разсмотрѣніе даннаго принципа, постановленіе общаго характера о принадлежности мелкой земской единицѣ права самообложенія. Только Жиздринскій комитетъ высказался за право самообложенія, но подъ контролемъ земскаго собранія (уѣзднаго или губернскаго—неизвѣстно).

Относительно того, что мелкая земская единица, организованная на подобіе существующаго земства, должна имѣть свои *выборные органы*, какъ распорядительный (окружное, волостное, приходское земское собраніе), такъ и исполнительный (управа), земскіе проекты, обсуждавшіе данный вопросъ, согласны. Исключеніе составляетъ только оригинальный проектъ Нижнедѣвицкаго земства, по которому исполнительнымъ органомъ окружного земства является членъ уѣздной управы, живущій въ одномъ изъ земскихъ округовъ и приводящій въ исполненіе порученія уѣздной управы и постановленія окружного собранія; распоряженія по исполненію этихъ постановленій онъ производитъ по соглашенію съ гласными окружного земства, избранными для того окружнымъ собраніемъ.

Агрономическій съѣздъ не рѣшилъ вопроса, долженъ ли быть исполнительный органъ мелкой земской единицы единоличнымъ или коллегіальнымъ. За коллегіальность этого органа высказались Воронежская губернская управа и комиссія, Бирюченское, Коротоякское и Задонское земства, Симбирская губернская управа (въ организаціяхъ высшаго типа), Щигровская комиссія, Курская губернская управа, Котельническая, Нижегородская, Бердянская и Херсонская управы, Н. В. Выковъ и гр. А. Д. Нессельроде; при этомъ Воронежская управа приводитъ тотъ мотивъ, что коллегіальный органъ болѣе, чѣмъ единоличный, гарантированъ отъ ошибокъ, промаховъ или недочетовъ.

Суджанское земское собраніе, Ярославскій экономическій совѣтъ, Весьегонская управа, Тверская губернская управа и К. И. Ровинскій держатся того мнѣнія, что исполнительный органъ

можетъ быть и единоличнымъ, и коллегіальнымъ, въ зависимости отъ финансовыхъ средствъ и прочихъ мѣстныхъ условій мелкой земской единицы. По постановленію Суджанскаго собранія, это должно быть предоставлено рѣшенію самого населенія. Ярославскій экономическій совѣтъ считаетъ при этомъ желательнымъ, чтобы въ помощь земскому „волостному старшинѣ“ избиралась комиссія, для безвозмезднаго исполненія нѣкоторыхъ порученій волостного собранія. Опредѣленно за единоличное управленіе дѣлами мелкой земской единицы высказалось только Звенигородское земство, считающее коллегіальную организацію мелкой земской единицы слишкомъ сложнымъ и дорого стоющимъ аппаратомъ. Но и оно находитъ желательнымъ, чтобы единоличный исполнитель постановленій мѣстнаго собранія имѣлъ помощниковъ, избираемыхъ, какъ и онъ самъ, тѣмъ же собраніемъ.

Большинство проектовъ предпочитаетъ, такимъ образомъ, коллегіальное веденіе дѣла и лишь практическія соображенія заставляютъ мириться съ единоличнымъ.

Комитеты почти совсѣмъ не занимались даннымъ вопросомъ, только въ трудахъ Ковровскаго, Бахмутскаго, Дорогобужскаго, Тамбовскаго уѣзднаго и Новоторжскаго имѣются указанія на то, что мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы, безъ ближайшаго опредѣленія, единоличные ли или коллегіальные.

Агрономическій съѣздъ, исходя изъ намѣченныхъ имъ для мелкой земской единицы цѣлей, постановилъ, что она не должна обладать *функціями* полицейскими и судебными, чѣмъ и избѣгнулъ необходимости затронуть отношеніе мелкой земской единицы къ существующему крестьянскому строю.

Въ разработкѣ мѣстныхъ учрежденій установленное съѣздомъ понятіе мелкой земской единицы, какъ органа исключительно земско-хозяйственнаго характера, значительно осложнилось, и, между прочимъ, при опредѣленіи ея функцій, во многихъ случаяхъ серьезное вниманіе приковалъ къ себѣ этотъ обойденный съѣздомъ вопросъ объ отношеніи ея къ крестьянскому сословному управленію.

Вообще въ вопросѣ о мелкой земской единицѣ, какъ онъ выяснился изъ работъ 1902—3 гг., въ настоящее время существуютъ два направленія. Сторонники одного находятъ возможнымъ ввести мелкую земскую единицу при наличности особаго крестьянскаго управленія и при дѣйствующемъ земскомъ положеніи; сторонники другого полагаютъ, что учрежденіе мелкой земской единицы обусловливаетъ коренную реформу какъ крестьянскаго сословнаго управленія, такъ и земскаго положенія. Между тѣмъ и другимъ есть, конечно, какъ и всегда, извѣстныя переходныя стадіи.

Многіе доклады, не затрогивая поставленнаго съѣздомъ положенія, или кратко указываютъ, что новый органъ земскаго самоуправленія долженъ быть однороденъ по существу съ настоящими и осуществлять тѣ же задачи (Владимірская губ. управа, Мологская управа, Новомосковскій гл. Н. В. Быковъ, Кузнецкій гл. И. А. Пшеничновъ, Рязанская управа, комиссія Нижнедѣвицкаго земства, Симбирская губ. управа, Смоленская редакціонная комиссія), или же, давая подробный очеркъ присваиваемыхъ мелкой земской единицѣ функцій, тѣмъ самымъ опредѣляютъ ея исключительно административно-земскій характеръ (Щигровская комиссія, Херсонская уѣздная управа, Псковская губерн. управа). Во всѣхъ этихъ докладахъ не встрѣчается какихъ-либо замѣчаній по данному положенію съѣзда, нѣтъ соображеній объ отношеніи мелкой земской единицы къ существующимъ крестьянскимъ сословнымъ учрежденіямъ.

Черниговская и Симбирская губернскія управы и Корчевская управа заявляютъ о своей солидарности съ формулой съѣзда, не дѣлая никакихъ комментаріевъ.

Въ нѣкоторыхъ же докладахъ данная точка зрѣнія устанавливается опредѣленнѣе.

Прежде чѣмъ приводить мнѣнія тѣхъ, которые высказали самостоятельное сужденіе по данному вопросу, укажемъ, что Бердянская управа вполнѣ согласилась съ прошлогоднимъ заключеніемъ Таврической управы; въ своемъ заключеніи Таврическая управа, исходя изъ того, что всесословная земско-хозяйственная единица не можетъ нести заботъ о чисто сословныхъ крестьянскихъ интересахъ, находила необходимымъ сохранить волостныя и сельскія сословныя учрежденія и ихъ должностныхъ лицъ даже въ томъ случаѣ, если административно-полицейскія обязанности будутъ отнесены къ общимъ государственнымъ учрежденіямъ.

Комиссія Звенигородскаго земства, полагая, что съ принципіальной стороны данное положеніе съѣзда о функціяхъ мелкой земской единицы можетъ быть оспариваемо, нашла, что практически оно весьма удачно опредѣляетъ рамки вопроса, стоящаго на очереди. Такъ какъ обсужденіе вопроса о возможности и желательности присвоенія новому органу судебныхъ и полицейскихъ функцій осложнило бы настоящую задачу земства, то комиссія, не высказываясь по существу этого вопроса, и проектировала мелкую земскую единицу съ функціями исключительно административно-хозяйственными.

Такъ же сознательно, находя, что иначе вопросъ осложняется, между тѣмъ упроченіе и внѣдреніе земскаго хозяйства не терпитъ отлагательства, кн. П. Д. Долгоруковъ (докладъ Суджанскому земству) настаиваетъ на неотложной необходимости учре-

жденія мелкой земской единицы, хотя бы съ функціями теперешняго земства. При этомъ онъ высказываетъ однако, что полное и нормальное развитіе мелкая земская единица можетъ получить лишь при уничтоженіи административно-сословной обособленности крестьянскаго населенія. Нѣкоторыя функціи полицейскаго характера кн. Долгоруковъ присваиваетъ однако мелкой земской единицѣ; такъ низшіе исполнители полиціи безопасности—полевые сторожа, конные стражники и урядники—должны находиться въ вѣдѣніи мелкой земской единицы.

Нѣкоторые доклады, опредѣляя функціи мелкой земской единицы, считаютъ однако необходимымъ коснуться и вопроса о преобразованіи мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій и сословнаго суда, частью потому, что считаютъ необходимымъ перенести извѣстныя функціи этихъ учрежденій на мелкую земскую единицу, частью исходя изъ общихъ соображеній о неудовлетворительности современной ихъ постанввки.

При этомъ и тѣ земства, которыя, повидимому, признаютъ за мелкой земской единицей только хозяйственныя функціи, находятъ необходимыми извѣстныя реформы въ крестьянскомъ управленіи. Такъ, Весьегонская управа полагаетъ, что содержаніе существующаго волостнаго правленія, волостнаго суда и сельской полиціи, поскольку эти учрежденія государственныя, должно быть снято съ сельскихъ обществъ и волостей и отнесено на средства государственнаго казначейства. Экономическій совѣтъ при Ярославской губернской земской управѣ также полагаетъ, что повинности по содержанію сельской полиціи слѣдуетъ возложить на всѣхъ жителей волости, а не на одно крестьянское сословіе, какъ существуетъ теперь.

Комиссія Воронежскаго губернскаго земства, считая необходимымъ, „чтобы мелкой земской единицѣ было предоставлено право самостоятельно выбирать для своего округа судей, несмѣняемыхъ на срокъ выборовъ безъ суда, которые вѣдали бы всѣ функціи, распредѣляемыя нынѣ между земскими начальниками и волостнымъ судомъ“, приходитъ къ заключенію, что „расходы на содержаніе волостного правленія должны быть приняты за счетъ правительства, такъ какъ съ введеніемъ мелкой земской единицы за волостнымъ правленіемъ останутся чисто административно-полицейскія обязанности“. Къ этому заключенію примкнуло въ той же губерніи Задонское земство. Коротоякское же, стоя также за выборъ судей мелкой земской единицей, полагаетъ, что вообще нужно упразднить существующее особое крестьянское управленіе. Бирюченское, раздѣляя мнѣніе комиссіи о выборныхъ судьяхъ мелкой земской единицы, не высказалось относительно судьбы волостныхъ правленій. Нижегородская уѣздная управа полагала,

что, съ учрежденіемъ мелкой земской единицы съ полномочіями хозяйственными и до извѣстной степени административными, волостныя учрежденія должны быть упразднены, при чемъ всѣ ихъ обязанности административно-полицейскаго характера, которыя не могутъ быть возложены на мелкую земскую единицу, должны быть переданы особымъ административно-полицейскимъ органамъ и содержаться на общія средства государственнаго казначейства.

Наиболѣе полно и опредѣленно по данному вопросу, затрогивающему общій вопросъ о правовыхъ условіяхъ крестьянскаго населенія, высказался гр. А. Д. Нессельроде. Находя, что проектируемая новая земская организація можетъ правильно дѣйствовать и превратиться въ живое общественное учрежденіе лишь при томъ условіи, если всѣ входящія въ ея составъ лица будутъ надѣлены одинаковыми гражданскими правами и подчинены одинаково равному и обязательному для всѣхъ закону, гр. Нессельроде считаетъ необходимымъ уравненіе крестьянина въ его гражданскихъ правахъ съ лицами прочихъ сословій. Существованіе особыхъ крестьянскихъ учрежденій и пріуроченіе всего сельскаго управленія къ одному крестьянскому сословію не соотвѣтствуетъ требованіямъ современной дѣйствительности. „Крестьянскія учрежденія,—говоритъ гр. Нессельроде,—требуютъ даже не коренныхъ измѣненій, а полнаго упраздненія и замѣны ихъ другими, построенными, сообразно новымъ требованіямъ жизни, на новыхъ принципахъ“. При упраздненіи крестьянскихъ учрежденій, обязанности ихъ по полиціи безопасности (наблюденіе за общественной тишиной и спокойствіемъ, охрана имущества, задержаніе преступниковъ и т. п.) должны перейти къ чинамъ общей полиціи. Полицейскія же обязанности, носящія хозяйственно-контрольный характеръ (наблюденіе за состояніемъ путей сообщенія, проведеніемъ противопожарныхъ и санитарныхъ мѣръ и т. п.) переходятъ къ мелкой земской единицѣ; фискальныя обязанности существующаго сельскаго общества и волости переходятъ въ вѣдѣніе подлежащихъ управленій. Волостной судъ, какъ сословный, долженъ быть упраздненъ. Но, въ виду постоянной необходимости въ низшемъ органѣ общихъ судебныхъ учрежденій, гр. Нессельроде полагаетъ, что мелкой земской единицѣ слѣдуетъ предоставить право выбирать для своей территоріи судей, которые вѣдали бы всѣ функціи, распредѣленныя въ настоящее время между волостнымъ судомъ и земскимъ начальникомъ.

Находя, что мелкая земская единица не можетъ быть вполнѣ жизненной общественной организаціей при современномъ строѣ крестьянскаго управленія, создающемъ атмосферу опеки и стѣсненія свободы личности, необходимость серьезныхъ измѣненій въ

этомъ строѣ, при учрежденіи мелкой земской единицы, видятъ также Екатеринбургская, Кобелякская и Тверская губернская управы.

Въ этихъ работахъ мы видимъ, такимъ образомъ, болѣе широкую постановку вопроса о мелкой земской единицѣ, чѣмъ принятая агрономическимъ съѣздомъ, постановку, вызывающую тѣ осложненія, которыхъ желаютъ избѣгнуть другіе сторонники мелкой земской единицы. Необходимо однако отмѣтить замѣчаніе Нижегородской управы, что о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій „и безъ введенія мелкой земской единицы давно уже слѣдуетъ ходатайствовать".

Въ комитетахъ вопросъ о точномъ опредѣленіи принадлежащихъ мелкой земской единицѣ функцій въ общемъ не получилъ достаточнаго развитія, и опредѣленно высказались объ этомъ немногіе.

Ковровскій комитетъ такъ резюмировалъ свои сужденія по данному вопросу: „кругъ предметовъ вѣдѣнія мелкой земской единицы—всѣ потребности мѣстнаго хозяйственнаго управленія. Она должна поглотить существующія крестьянскія сословныя учрежденія, за исключеніемъ функцій судебныхъ и полицейскихъ, которыя ей ни въ какомъ случаѣ принадлежать не могутъ". Столь же опредѣленно, принявъ положеніе агрономическаго съѣзда, постановили Тамбовскій уѣздный и Дорогобужскій комитеты. Далѣе Малмыжскій комитетъ призналъ необходимость мелкой земской единицы съ предоставленіемъ ей чисто-хозяйственныхъ функцій [1]). Рязанскій губернскій [2]) и Камышинскій комитеты, проектируя мелкую земскую единицу, предназначали ее для удовлетворенія мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ. Таврическій губернскій комитетъ высказался за всесословную волость, имѣющую хозяйственныя цѣли и свободную отъ полицейскихъ функцій. Затѣмъ, нѣкоторые комитеты (Жиздринскій, Буйскій) признали необходимыми и всесословную волость и мелкую земскую единицу, очевидно присваивая послѣдней только хозяйственныя функціи. Большинство же комитетовъ предлагало созданіе мелкой земской единицы, не опредѣляя ея точнѣе; нѣкоторые (Льговскій, Бузулукскій, Елецкій, Орловскій губернскій, Смоленскій губернскій) указывали только при этомъ, что она должна быть организована на тѣхъ же началахъ и преслѣдовать тѣ же цѣли, какъ и существующія земскія учрежденія.

Съ другой стороны мы имѣемъ вполнѣ опредѣленное постановленіе Евпаторійскаго комитета о томъ, что желательно введе-

---

[1]) Право, 1903 г., № 6.

[2]) Ibid.

ніе мелкой земской единицы съ функціями экономическими и, въ частности, сельско-хозяйственными и, кромѣ того, полицейскими и судебными, такъ какъ теперешняя волость плохо удовлетворяетъ функціямъ судебнымъ и полицейскимъ и вовсе не удовлетворяетъ никакихъ сельско-хозяйственныхъ нуждъ населенія.

Воронежскій уѣздный и Суджанскій комитеты признали необходимымъ предоставить мелкой земской единицѣ право организовать подчиненную ей стражу мѣстной безопасности. Нижегородскій уѣздный комитетъ, находя, что всѣ мѣры къ улучшенію хозяйства должны пройти при посредствѣ мѣстныхъ учрежденій и будутъ особенно плодотворны при введеніи мелкой земской единицы, призналъ, что при этомъ за волостными правленіями должны остаться лишь административныя функціи, взысканіе же податей должно лежать на мелкой земской единицѣ и во всякомъ случаѣ не должно быть передаваемо въ руки полиціи. Комитеты Ѳеодосійскій и Симферопольскій, высказываясь за мелкую земскую единицу по типу всесословной волости, связываютъ съ введеніемъ ея улучшеніе сельской полиціи; очевидно, проектируемой ими мелкой земской единицѣ присвоиваются полицейскія функціи.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что лишь немногіе комитеты предполагаютъ возложить на мелкую земскую единицу обязанности судебныя и полицейскія, въ частности фискальныя. Большинство комитетовъ, прямо или косвенно, стоитъ за мелкую земскую единицу земско-хозяйственнаго характера.

Въ земствахъ, какъ мы видѣли, чаще всего приходили къ вопросу о необходимости преобразованія крестьянскаго сословнаго управленія, опредѣляя функціи мелкой земской единицы. Въ комитетахъ этотъ вопросъ ставился самостоятельно. Мы не будемъ входить здѣсь въ изложеніе работъ комитетовъ (Воронежскаго уѣзднаго, Краснинскаго, Ковровскаго, Сумскаго, Суджанскаго, Новоторжскаго и цѣлаго ряда другихъ) въ данной области, такъ какъ это, не отвѣчая прямой цѣли нашей статьи, завело бы насъ слишкомъ далеко. Укажемъ только на тѣ комитеты, которые связываютъ необходимость данныхъ преобразованій непосредственно съ введеніемъ мелкой земской единицы. Льговскій комитетъ, проектируя мелкую земскую единицу, полагалъ необходимымъ уравненіе крестьянъ съ прочими частями населенія, какъ въ смыслѣ правъ личныхъ, такъ и имущественныхъ, ибо только это можетъ поднять самодѣятельность населенія, необходимую для участія въ земскихъ мѣропріятіяхъ. Костромской уѣздный комитетъ высказался за мелкую земскую единицу, но, по предложенію Ю. А. Спасскаго, подъ условіемъ осуществленія другихъ начинаній,

направленныхъ къ построенію правопорядка, ослабленію административной опеки и уравненію правъ крестьянъ съ правами другихъ сословій [1]).

Не довольствуясь общей характеристикой круга вѣдѣнія мелкой земской единицы, нѣкоторые проекты приводятъ болѣе или менѣе подробный перечень ея функцій; таковы доклады кн. П. Д. Долгорукова, гр. А. Д. Нессельроде, Щигровской, Весьегонской, Нижегородской, Херсонской уѣздныхъ управъ, комиссіи Звенигородскаго земства, Курской и Псковской губернскихъ управъ, Ярославскаго губернскаго совѣта.

Изъ разсмотрѣнія присваемаго мелкой земской единицѣ круга дѣлъ видно, что ея функціи характеризуютъ ее съ одной стороны какъ автономное учрежденіе съ правомъ иниціативы по состоящимъ въ ея вѣдѣніи дѣламъ, съ другой—какъ пособника по проведенію и исполненію мѣропріятій болѣе крупныхъ земскихъ единицъ. Это уже опредѣляетъ въ извѣстной степени ея отношеніе къ этимъ единицамъ.

Агрономическимъ съѣздомъ было высказано, что должна быть установлена опредѣленная связь новой мелкой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями, но въ разсмотрѣніе частностей этихъ отношеній съѣздъ не входилъ. Во многихъ докладахъ связь мелкой земской единицы съ уѣзднымъ земствомъ опредѣляется формулой общаго характера: отношенія ея къ уѣздному земству должны быть подобны тѣмъ, которыя нынѣ существуютъ между уѣзднымъ и губернскимъ земствами. Нѣкоторые же проекты входятъ въ болѣе подробное разсмотрѣніе этихъ отношеній.

Воронежская губернская управа въ своемъ докладѣ указываетъ, что „окружная земская единица въ дѣлахъ, предоставляемыхъ ея вѣдѣнію, должна пользоваться такою же самостоятельностью, какая предоставлена губернскимъ и уѣзднымъ земствамъ въ сферѣ ихъ дѣятельности". Херсонская уѣздная управа также высказывается за автономный характеръ мелкой земской единицы. Въ своемъ докладѣ гр. А. Д. Нессельроде подчеркиваетъ всю необходимость того, чтобы мелкая земская единица пользовалась самостоятельностью. „Если мелкая земская единица, говоритъ онъ, всѣ средства будетъ получать отъ уѣзднаго земства и отъ послѣдняго же будетъ въ значительной степени зависѣть распоряженіе ею, то она, превратившись въ простой исполнительный органъ уѣзднаго земства, потеряетъ, вслѣдствіе своей матеріальной и моральной зависимости, значительную долю своего воспитательнаго значенія для населенія".

[1]) Костромск. Лист., 1902 г., № 127.

Что мелкая земская единица должна пользоваться самостоятельностью, съ этимъ всѣ обсуждавшіе вопросъ о ней въ принципѣ согласны, но въ понятіе о самостоятельности, какъ извѣстно, далеко не всегда вкладывается одинаковое содержаніе.

По вопросу о самообложеніи мы уже отчасти познакомились со взглядами мѣстныхъ дѣятелей на самостоятельный характеръ мелкой земской единицы. Изъ другихъ отношеній, опредѣляющихъ связь мелкой земской единицы съ существующими земскими учрежденіями, мы остановимся прежде всего на разграниченіи сферъ дѣятельности. Въ этомъ одномъ кн. П. Д. Долгоруковъ и видитъ необходимость нѣкотораго ограниченія въ свободѣ самоуправленія, особенно на первыхъ порахъ; всякая уступка мелкой земской единицѣ функцій теперешняго земства можетъ быть сдѣлана, по его проекту, лишь по постановленію и съ согласія послѣдняго. О томъ, что разграниченіе обязанностей между мелкой земской единицей и уѣзднымъ земствомъ должно принадлежать уѣздному земскому собранію, говорятъ также Воронежская губернская управа, Весьегонская управа и Ярославскій экономическій совѣтъ, при чемъ два послѣднихъ учрежденія добавляютъ, что пререканія между волостными и уѣздными земствами по предметамъ вѣдѣнія этихъ учрежденій должны разрѣшаться губернскимъ земскимъ собраніемъ; этому же собранію, по проекту Ярославскаго совѣта, предоставляется опредѣлять кругъ обязанностей волостныхъ земствъ по исполненію нѣкоторыхъ порученій уѣздныхъ и губернскихъ земствъ въ предѣлахъ ихъ вѣдѣнія. Признавая мелкую земскую единицу автономной, Воронежская комиссія полагаетъ возможнымъ предоставить ей право непосредственно ходатайствовать о своихъ нуждахъ передъ правительствомъ, съ тѣмъ, чтобы она каждый разъ доводила объ этомъ до свѣдѣнія уѣзднаго земскаго собранія. Ярославскій же совѣтъ, для созданія планомѣрной связи между мелкой земской единицей и уѣзднымъ земствомъ, считаетъ необходимымъ, чтобы всѣ постановленія волостныхъ земскихъ собраній представлялись уѣзднымъ управамъ для доклада соотвѣтствующимъ земскимъ собраніямъ.

Извѣстную зависимость мелкой земской единицы отъ уѣзднаго земства устанавливаетъ Щигровскій проектъ, выговаривая для предсѣдателя уѣздной земской управы право ревизовать дѣлопроизводство участковыхъ управъ и дѣлать свои замѣчанія и указанія; въ случаѣ несогласія участковой управы съ этими замѣчаніями она представляетъ участковому земскому собранію мотивированный докладъ о причинахъ несогласія. Право ревизовать дѣлопроизводство и отчетность участковой управы предоставляется и ревизіонной комиссіи уѣзднаго земства. По проекту Курской губернской управы ревизіонная комиссія уѣзднаго земства также

во всякое время можетъ обревизовать любое дѣло или предпріятіе окружнаго земства и свои заключенія представляетъ окружному собранію. Такой порядокъ кн. П. Д. Долгоруковъ считаетъ излишнимъ, „такъ какъ это ввело бы нѣкотораго рода опеку, могущую, въ свою очередь, повлечь апатію въ дѣятельности органа самоуправленія, который долженъ самъ вѣдать своими средствами или средствами, которыя пожелаютъ ему довѣрить другія учрежденія“.

Щигровскій проектъ предоставляетъ еще уѣздному земскому собранію право утверждать смѣты и раскладки участковаго земства, а случаи разногласія должны разрѣшаться губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ. Въ томъ же проектѣ есть нѣкоторыя другія ограниченія, которыхъ мы здѣсь не приводимъ. Утвержденіе смѣтъ и раскладокъ волостного земства проектируетъ и Задонское земство, считающее, кромѣ того, цѣлесообразнымъ, чтобы всѣ сношенія съ губернскими правительственными учрежденіями и съ губернскимъ земствомъ волостная земская управа имѣла черезъ уѣздное земское собраніе и управу. Наибольшія ограниченія проектируетъ К. И. Ровинскій въ своемъ докладѣ Духовщинскому земству. Приходо-расходная смѣта мелкой земской единицы утверждается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Въ виду того, что уѣздное земство не можетъ не быть заинтересованнымъ тѣмъ, кто стоитъ во главѣ управленія мелкой земской единицы, надлежало бы предоставить мелкой земской единицѣ только право на выборъ двухъ кандидатовъ на должность предсѣдателя ея исполнительнаго органа, а изъ нихъ уже уѣздное земское собраніе избираетъ „наиболѣе достойнаго“, который и утверждается въ должности губернаторомъ. Если уѣздное земское собраніе не признаетъ достойнымъ ни того, ни другого кандидата, то оно само выбираетъ должностное лицо для управленія мелкой земской единицей, котораго и представляетъ на утвержденіе губернатора. Подобная организація, по мнѣнію г. Ровинскаго, основывается тѣмъ не менѣе „на началахъ истиннаго самоуправленія“ и будетъ служить для населенія „школой политическаго и гражданскаго воспитанія“.

Въ работахъ комитетовъ есть только постановленія общаго характера. Что мелкая земская единица, какъ органъ самоуправленія, должна пользоваться самостоятельностью, это устанавливаетъ цѣлый рядъ комитетовъ, но болѣе подробнаго развитія данный принципъ не получилъ; только комиссія Новоторжскаго комитета нѣсколько останавливается на этомъ, указывая, что „функціи мелкой самоуправляющейся организаціи должны быть строго разграничены отъ функцій земскихъ учрежденій,—вполнѣ самостоятельны и лишены всякихъ подчиненныхъ отношеній, отношенія же

къ администраціи ограничены лишь контролемъ законности дѣйствій". Новосильскій же комитетъ, наоборотъ, желаетъ подчинить мелкую земскую единицу уѣздному земству, но въ чемъ должно выразиться это подчиненіе, мы не имѣемъ свѣдѣній.

Изложенное не выясняетъ однако той органической связи, которая должна быть между мелкой земской единицей и существующими земскими учрежденіями. „Низшая ступень самоуправленія", „основная ячейка его", „фундаментъ, на которомъ должно зиждиться все земское зданіе",—эти опредѣленія мелкой земской единицы, встрѣчающіяся въ мѣстныхъ работахъ, имѣютъ, конечно, не одну только фигуральную цѣнность. Внутренняя сущность этихъ опредѣленій и выясняется отзывами о порядкѣ избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

Вопросъ о томъ, должно ли, при введеніи мелкой земской единицы, сохранить существующее земское представительство въ уѣздныхъ собраніяхъ или измѣнить его, былъ однимъ изъ нерѣшенныхъ агрономическимъ съѣздомъ.

Необходимость представительства отъ мелкихъ земскихъ единицъ въ уѣздномъ собраніи признаютъ всѣ вообще проекты. Разногласіе заключается въ порядкѣ осуществленія этого представительства.

Комиссія Звенигородскаго земства находитъ, что долженъ быть двойной порядокъ выбора въ уѣздные земскіе гласные: наряду съ избраніемъ гласныхъ отъ мелкой земской единицы, слѣдуетъ сохранить и существующій порядокъ выборовъ; иначе, по мнѣнію комиссіи, многія изъ лицъ, пользующихся общимъ уваженіемъ и довѣріемъ въ уѣздѣ, могутъ не попасть въ составъ уѣзднаго земскаго собранія по причинамъ случайнаго или узкомѣстнаго значенія. За двойной же способъ комплектованія уѣздныхъ гласныхъ высказывается Тверская губернская управа; въ губернскомъ земскомъ собраніи гл. В. Д. Кузьминъ-Караваевъ особенно горячо отстаивалъ это, находя, что иной способъ является пониженіемъ единицы земскаго самоуправленія. Отношеніе мелкой земской единицы къ уѣздному земству Тверская губернская управа вообще уподобляетъ существующему отношенію къ нему городского управленія. Ярославскій экономическій совѣтъ, Щигровская комиссія, Владимірская губернская управа, Котельническая управа, Задонское земство также держатся даннаго порядка, не высказываясь относительно его по существу; представителями мелкой земской единицы въ уѣздномъ собраніи должны быть или избранные ею гласные (Владимірская управа, Щигровская комиссія) или члены исполнительнаго органа (Задонская, Котельническая управы).

Суджанскій проектъ высказывается за выборъ уѣздныхъ

гласныхъ волостнымъ земскимъ собраніемъ (по 2 отъ каждаго); кромѣ того предсѣдатель волостной земской управы является гласнымъ уѣзднаго земскаго собранія по должности; но, пока не измѣнится соотвѣтственнымъ образомъ существующее земское положеніе, отъ волостного земства должно избираться по одному гласному въ добавленіе къ гласнымъ уѣзднаго земскаго собранія, избираемымъ по нынѣ дѣйствующему порядку. Такое же положеніе относительно даннаго вопроса занимаетъ Херсонская управа, предлагающая, если выборъ всѣхъ вообще уѣздныхъ земскихъ гласныхъ волостнымъ собраніемъ не будетъ допущенъ, избирать вмѣсто гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, согласно 51 ст. зем. пол., по одному гласному отъ каждаго волостного земства изъ числа тѣхъ, которые не участвуютъ непосредственно въ 1 и 2 избирательныхъ собраніяхъ. Нижнедѣвицкое земство такой именно порядокъ находитъ наиболѣе удобнымъ, оставляя избраніе уѣздныхъ земскихъ гласныхъ отъ дворянъ на существующемъ основаніи.

По Суджанскому и Щигровскому проектамъ, кромѣ того, каждый уѣздный гласный, избранный по дѣйствующему земскому положенію, считается гласнымъ волостного земскаго собранія въ своемъ районѣ.

Въ слѣдующихъ проектахъ ставится требованіе ввести единство представительства безъ всякихъ компромиссовъ: участковое земское собраніе должно избирать гласныхъ уѣзднаго земства подобно тому, какъ уѣздное земское собраніе избираетъ губернскихъ гласныхъ. Это доклады Воронежской управы и комиссіи, Бирюченской управы, Н. В. Быкова, Курской губернской управы, гр. А. Д. Нессельроде, Бердянской, Симферопольской [1]) и Весьегонской уѣздныхъ управъ. Теперешніе избирательные съѣзды, избирательные волостные сходы, избирательныя собранія, по этимъ докладамъ, должны быть уничтожены. По мотивировкѣ Воронежской управы предлагаемый порядокъ вытекаетъ изъ того принципа всесословности, который кладется въ основаніе учрежденія мелкой земской единицы; двойственная же система выборовъ является нежелательной въ интересахъ развитія земскаго дѣла. При единой системѣ представительства явилась бы „полная концентрація земскаго дѣла, идущая изъ непосредственнаго участія населенія въ немъ—въ земскихъ общинахъ, посредствомъ избранія и контроля общественныхъ представителей самими жителями, и оканчивающаяся отборомъ земскихъ гласныхъ и сгущеніемъ земской энергіи въ губернскихъ земствахъ“ (г. Быковъ).

Особое положеніе занимаетъ проектъ Коротоякскаго земства,

---

[1]) Южный Кур.

по которому, при введеніи мелкой земской единицы, существованіе уѣзднаго земства является уже излишнимъ. Коротоякское земство предлагаетъ, собственно говоря, не введеніе новой земской единицы, а лишь преобразованіе въ территоріальномъ отношеніи уѣзднаго земства; вмѣсто него появится нѣсколько окружныхъ земствъ, отличающихся отъ уѣзднаго только тѣмъ, что сфера дѣятельности каждой будетъ распространяться лишь на извѣстную часть уѣзда. Всѣ прочіе проекты, какъ мы видѣли, считаютъ обязательнымъ существованіе уѣзднаго земства и нѣкоторые считаютъ нужнымъ подчеркнуть, что мелкая земская единица вводится не какъ замѣна существующихъ земскихъ учрежденій, а лишь какъ дополненіе ихъ.

Мы видимъ, что лишь меньшинство земствъ признаетъ двойную систему представительства въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, причемъ немногіе изъ нихъ дѣлаютъ это по принципіальнымъ мотивамъ.

Изъ комитетовъ намъ извѣстно мнѣніе только Ковровскаго, высказавшагося за то, чтобы мелкая земская единица избирала гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія изъ своей среды. Суджанскій комитетъ по отношенію къ данному вопросу занялъ то же положеніе, что и Суджанское земство.

Отзывы о порядкѣ выбора уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, приведенные нами, вызываютъ вопросъ, насколько широкіе круги населенія желательно привлечь къ дѣятельности въ мелкой земской единицѣ, т. е. вопросъ о цензѣ и о порядкѣ выборовъ въ участковое земское собраніе,—тоже одинъ изъ нерѣшенныхъ агрономическимъ съѣздомъ.

На всѣ эти вопросы отвѣчаетъ помѣщаемый въ этомъ же сборникѣ сводный проектъ. Здѣсь укажемъ лишь на то, что всѣ почти проекты стоятъ за уменьшеніе имущественнаго ценза, дающаго право на участіе въ дѣятельности мелкой земской единицы, многіе проекты предоставляютъ, сверхъ того, это право по цензу неимущественному (доходному, образовательному и по цензу жительства), затѣмъ извѣстное число проектовъ устанавливаетъ правило, что каждый плательщикъ земскихъ налоговъ долженъ самостоятельно пользоваться избирательнымъ правомъ [1]).

Весьма согласно всѣ вообще проекты подчеркиваютъ, что лица, занимающія административныя должности, не должны, ни активно, ни пассивно, пользоваться избирательнымъ правомъ [2]).

Мы уже указывали, что, по мнѣнію однихъ, введеніе мелкой земской единицы осуществимо въ настоящее время немедленно, безъ

---

[1]) Ярославскій, Воронежскій, Задонскій, Весьегонскій, гр. Нессельроде.

[2]) За исключеніемъ Бирюченскаго земства, которое не исключаетъ и такихъ лицъ.

коренныхъ измѣненій существующаго земскаго строя (Ярославскій, Суджанскій, Звенигородскій, Щигровскій, Курскій, Херсонскій проекты), другіе не касаются этого вопроса и, наконецъ, третьи признаютъ необходимость измѣненій; нѣкоторые изъ послѣдней группы, какъ мы это увидимъ въ слѣдующей главѣ, останавливаются на полдорогѣ, подчиняясь матеріальной силѣ неблагопріятныхъ условій момента, и мирятся на палліативахъ. Въ общемъ же данный вопросъ, какъ общегосударственный, не могъ получить надлежащаго развитія въ земскихъ работахъ. Комитеты были въ другомъ положеніи. Для нихъ земскій вопросъ и самъ по себѣ служилъ предметомъ напряженнаго вниманія. Мелкая земская единица для большинства комитетовъ являлась лишь частью этого большого вопроса. Мы не имѣемъ возможности, какъ это ни интересно, представить въ должной полнотѣ работы комитетовъ по мелкой земской единицѣ въ общей связи съ ихъ сужденіями о необходимости реорганизаціи земскихъ учрежденій. Мы можемъ указать только тотъ общій выводъ, который выясняется изъ работъ цѣлаго ряда комитетовъ. Вредъ бюрократической централизаціи ясно сказывается во всѣхъ областяхъ народной жизни, такъ какъ „самая идеальная бюрократія не въ силахъ справиться все съ новыми и новыми вопросами и осложненіями жизни, рѣшать и регламентировать которые приходится изъ далекаго центра“... Для этого... „нужна уже свободная коллективная работа самого народа въ лицѣ своихъ наиболѣе способныхъ представителей“ (Буйскій комитетъ). Необходимо освобожденіе земства отъ бюрократической опеки, реорганизація его на началахъ истиннаго самоуправленія и безсословности, съ привлеченіемъ къ нему широкихъ круговъ населенія (Москов., Новгород. губ., Орлов., Ливен., Ковров., Малоарханг., Дорогобуж., Сумск., Новоторжск. и др.), необходимо расширеніе правъ земства (тѣ-же, Бахмут., Белебеев.), приданіе ему устойчивости и независимости (Льгов., Елец., Новоторж., Ковров. и др.), предоставленіе свободы сношеній и обсужденія земскихъ дѣлъ на всероссійскихъ и областныхъ земскихъ съѣздахъ и путемъ изданія общеземскаго органа (Воронеж., Тульск., Ливен., Буйск., Новомосковск.).

Еще опредѣленнѣе высказываются комитеты Бузулукскій, Буйскій и Череповецкій.

Мы видѣли, что въ трудахъ земствъ и комитетовъ по вопросу о мелкой земской единицѣ встрѣчается большое разнообразіе. Едва ли это и могло быть иначе. Столь живой, сложный, затрогивающій столько отношеній вопросъ и не можетъ не вызывать разнорѣчій, не можетъ быть поставленъ сразу въ опредѣленныя рамки, рѣшенъ по шаблону. Но всетаки за сравнительно короткое время, онъ во многихъ отношеніяхъ уже выяснился, по

многимъ сторонамъ его рѣшенія уже составилось извѣстное большинство мнѣній. Разнообразіе проектовъ организаціи мелкой земской единицы зависитъ не столько отъ того, что земскіе дѣятели не видѣли болѣе или менѣе ясно необходимыхъ очертаній реформы, сколько отъ того, что, считаясь съ общими условіями современной дѣйствительности, они рисуютъ эту реформу штрихами далеко не одинаковой силы. Можно сказать, что общественная мысль въ данномъ отношеніи уже созрѣла, но общественная воля еще не соотвѣтствуетъ этой зрѣлости мысли.

Необходимость объединенія по данному вопросу хорошо сознается земскими дѣятелями, считающими необходимымъ, чтобы къ выработкѣ основаній предлагаемой организаціи были привлечены выборные земскіе представители. (Нижегородское уѣздное земство, Курская управа, Сумской комитетъ). Г. М. Линтваревъ по поводу этого говоритъ: „Правительство наше, стремясь ознакомиться съ частными нуждами той или иной отрасли промышленности или, желая предоставить людямъ одной профессіи или однихъ и тѣхъ же интересовъ столковаться на счетъ общихъ взглядовъ, все чаще и чаще разрѣшаетъ или само созываетъ различные съѣзды. Можно ли признать, что мѣстныя нужды менѣе значительны? Вотъ отчего мы должны уповать, что Правительство не откажетъ собрать и выборныхъ земскихъ людей, которымъ были бы вѣдомы народныя „нужи и тѣсноты, и раззоренія, и всякіе недостатки“, которые были уполномочены мѣстными людьми разсказать правительству про то, „какъ государству полниться“ и что сдѣлать, „чтобы всѣ пришли въ достоинство“.

V.

Возраженія противъ мелкой земской единицы.

Противъ мелкой земской единицы не мало было высказано возраженій въ той же средѣ, которая привела столько доказательствъ въ пользу ея необходимости. Эти возраженія, которыя мы сейчасъ сгруппируемъ, вносятъ весьма мало новаго сравнительно съ тѣмъ, что уже было высказано противъ учрежденія мелкой земской единицы ранѣе, они уже общеизвѣстны; тѣмъ не менѣе они представляютъ въ высшей степени цѣнный бытовой матеріалъ и въ этомъ отношеніи заслуживаютъ полнаго вниманія.

Въ предыдущей главѣ мы пользовались исключительно свѣдѣніями, заключающимися въ докладахъ земскихъ управъ и совѣщательныхъ учрежденій при нихъ и въ докладахъ, заслушанныхъ въ комитетахъ; здѣсь, сверхъ того, мы будемъ пользоваться также данными о преніяхъ въ земскихъ собраніяхъ и комитетахъ.

Мы начнемъ съ тѣхъ возраженій, въ которыхъ выразилось наиболѣе отрицательное отношеніе къ предлагаемой организаціи, къ самой ея идеѣ. Въ первую очередь нужно поставить тѣ земства, которыя въ своемъ отрицаніи мелкой земской единицы исходятъ изъ мысли, что въ земской жизни все вообще обстоитъ довольно благополучно, почему или никакихъ перемѣнъ не нужно или же нужны только частичныя поправки; эти земства находятъ въ тоже время введеніе мелкой земской единицы не только безполезнымъ, но и нарушающимъ интересы населенія и земства.

Наиболѣе полно и систематически возраженія противъ мелкой земской единицы представлены въ докладѣ Верхотурской земской управы [1]).

Важнѣйшій принципъ земства—взаимопомощь—при настоящей организаціи имѣетъ мѣсто и широкое распространеніе и благодаря ему широко удовлетворяются нужды такихъ пунктовъ уѣзда, которые лишены возможности, за недостаткомъ средствъ, собственными силами ихъ удовлетворить, особенно въ сферѣ народнаго образованія и медицины. Едва ли возможно ожидать отъ раздробленнаго на мелкія самооблагающіяся единицы земства такого строгаго проведенія принципа взаимопомощи; едва ли можно допустить, чтобы населеніе какого-либо заводскаго округа, будучи мелкой земской единицей, согласилось на передачу даже свободныхъ, за удовлетвореніемъ всѣхъ своихъ нуждъ, средствъ на пользу другого района, въ кассу котораго поступаетъ меньше сборовъ, хотя бы по причинѣ меньшей цѣнности находящихся въ этомъ районѣ имуществъ. Если же при введеніи мелкой земской единицы коррективомъ въ указанномъ отношеніи будетъ попрежнему земское собраніе, состоящее изъ лицъ, главенствующихъ въ мелкой земской единицѣ, то этимъ самымъ мы вернемся къ существующему нынѣ порядку, и значеніе мелкой земской единицы, какъ хозяйственнаго органа, будетъ утрачено. Главная задача проекта о мелкой земской единицѣ—ближайшее проникновеніе въ мѣстныя пользы и нужды также едва-ли можетъ быть осуществлено. Едва ли можно разсчитывать, что въ столь малограмотномъ и неразвитомъ населеніи, какъ наше крестьянство, найдется достаточно преданныхъ общественному дѣлу лицъ, способныхъ изучить мѣстныя нужды, сознательно разобраться въ нихъ и съ пользою занять мѣсто руководителя мелкой земской единицы, едва-ли можно думать, что эти лица сумѣютъ выступить убѣжденными защитниками интересовъ мѣстнаго населенія и не отступятъ отъ своихъ задачъ при первомъ же, хотя, быть можетъ, и лишенномъ законнаго основанія вмѣшательствѣ какой-либо адми-

[1]) По докладу Пермской губернской управы.

нистративной власти, и не бросятъ дѣла изъ опасенія ущерба своимъ личнымъ интересамъ. Далѣе, Верхотурская управа доказываетъ, что организація земства въ формѣ мелкихъ земскихъ единицъ потребуетъ значительнаго увеличенія состава земскихъ служащихъ, какъ въ лицѣ завѣдующихъ всѣмъ земскимъ хозяйствомъ въ предѣлахъ участковъ, такъ и въ лицѣ бухгалтеровъ, секретарей и ихъ помощниковъ. Это вызоветъ непомѣрные расходы, неблагопріятно повліяетъ на платежныя силы населенія и сократитъ его рессурсы на удовлетвореніе своихъ общественныхъ потребностей. Вообще эта реформа, по мнѣнію Верхотурской управы, ослабитъ земство, низведетъ его дѣятельность къ дѣятельности волостного схода, отдастъ земское дѣло въ руки мало подготовленныхъ людей и безнадежно дискредитируетъ его какъ въ глазахъ мѣстнаго населенія, такъ и въ правящихъ сферахъ. Не отрицая необходимости сближенія земства съ населеніемъ, управа полагаетъ, что весь вопросъ, въ интересахъ поставленной задачи, сводится не къ коренной реформѣ земскихъ учрежденій, а лишь къ частичному измѣненію пол. о зем. учр. 1890 г. Необходимо будетъ лишь предоставленіе земскимъ собраніямъ права увеличивать число членовъ уѣздныхъ управъ до необходимаго количества.

Въ этомъ же родѣ возраженія Новохоперскаго земства, Ростовской и Евпаторійской земскихъ управъ. Новохоперское земское собраніе и Ростовская управа находятъ при этомъ, что уѣздъ не такая крупная величина, чтобы уѣздное земство не было достаточно освѣдомлено объ его нуждахъ. По мнѣнію Ростовской управы, болѣе сильное представительство мѣстныхъ интересовъ легко можетъ быть достигнуто увеличеніемъ числа гласныхъ отъ крестьянъ, по крайней мѣрѣ по одному на волость.

Эти возраженія были сдѣланы и въ земскихъ собраніяхъ; такъ гл. И. Г. Каменскій въ Красноуфимскомъ земскомъ собраніи заявилъ, что въ учрежденіи мелкой земской единицы нѣтъ необходимости и лучше ходатайствовать объ увеличеніи числа уѣздныхъ гласныхъ. Владимірскій губ. гл. А. В. Куроѣдовъ полагалъ, что тѣ нужды, которыя имѣются у крестьянъ, могутъ обсуждаться на волостныхъ сходахъ и посредствомъ приговоровъ, надлежащимъ порядкомъ утвержденныхъ, доходить до земскаго собранія. Кузнецкій гл. С. С. Иконниковъ-Галицкій и Нолинскій—г. Половниковъ доказывали, что для освѣщенія нуждъ уѣзда совершенно достаточно такихъ вспомогательныхъ учрежденій, какъ экономическіе совѣты, которые вполнѣ способны замѣнить мелкую земскую единицу. Въ Смоленскомъ губернскомъ собраніи гл. А. З. Танцовъ, указывалъ на то, что вопросъ объ учрежденіи мелкой земской единицы возникъ не въ земской средѣ, а на агрономи-

ческомъ съѣздѣ, и земская жизнь не дала фактовъ, которые заставляли бы признать этотъ вопросъ назрѣвшимъ. По мнѣнію г. Танцова, этотъ вопросъ нигдѣ и не подвергался еще основательному разсмотрѣнію. Мнѣніе объ отсутствіи необходимости мелкой земской единицы нѣкоторые земскіе дѣятели обосновывали на томъ, что народъ не выражаетъ желанія въ данномъ направленіи, почему и не слѣдуетъ ему навязывать этого новаго учрежденія; высказывая это, предсѣдатель Владимірскаго губернскаго земскаго собранія кн. А. Б. Голицынъ добавилъ, что онъ „слыхалъ даже, что населеніе видитъ въ мелкой земской единицѣ только увеличеніе налоговъ и не желаетъ ея введенія". Въ Саратовскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. А. А. Уваровъ высказалъ, что онъ, какъ земецъ, противъ учрежденія мелкой земской единицы на томъ основаніи, что она сведетъ къ нулю роль уѣздной управы [1]). Въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. В. А. Сназинъ указывалъ на то, что теперь населеніе платитъ уже извѣстный налогъ для удовлетворенія своихъ нуждъ въ школахъ, врачебныхъ пунктахъ и т. д.; въ мелкой земской единицѣ потребуется второе обложеніе для тѣхъ же нуждъ. Кромѣ того, по вопросу о всесословности, гл. Сназинъ видѣлъ вредъ отъ всякаго вмѣшательства дворянскаго элемента въ управленіе мелкой земской единицей. Дворяне, какъ разоряющееся сословіе, не могутъ имѣть авторитета въ глазахъ крестьянъ и будутъ вытѣснены изъ мелкой земской единицы... „Крестьянъ и безъ того опекаютъ очень многія учрежденія; лишнюю опеку устраивать даже при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ—совершенно излишне. Если бы я былъ крестьяниномъ, то я былъ бы очень благодаренъ гг. дворянамъ, если бы они занимались своимъ дворянскимъ дѣломъ и предоставили бы намъ самимъ заниматься своими крестьянскими дѣлами".

Въ комитетахъ мелкая земская единица была отринута по существу главнымъ образомъ тамъ, гдѣ вопросъ о ней столкнулся съ вопросовъ о всесословной волости. Исключительныя же по своей самобытности возраженія г. Бобоѣдова въ Сергачскомъ комитетѣ были уже приведены нами ранѣе во II главѣ.

Мы уже имѣли случай замѣтить выше, что почти всѣ земства, въ которыхъ трактовался вопросъ о всесловной волости, понимали подъ этимъ въ сущности мелкую земскую единицу. Не различали строго этихъ двухъ понятій, какъ мы тоже замѣтили, и нѣкоторые комитеты (Жиздринскій, Оханскій, Камышловскій, Перекопскій, Симферопольскій, Евпаторійскій, Таврическій губернскій). Другіе комитеты, наоборотъ, устанавливали это раз-

---

[1]) Саратовскій Дневникъ.

личіе и, отклоняя мелкую земскую единицу, высказывались за всесловную волость (Лохвицкій, Костромской губернскій, Ветлужскій, Сумскій, Рузскій). Въ Лохвицкомъ комитетѣ особенно энергично высказывался противъ мелкой земской единицы предсѣдатель Полтавской губернской управы Ф. А. Лизогубъ, заявившій, что „онъ всегда былъ и будетъ самымъ яростнымъ противникомъ мелкой земской единицы, отчасти по тѣмъ мотивамъ, которые высказывались, между прочимъ, на всероссійскомъ кустарномъ съѣздѣ. По его мнѣнію, это значило бы вести земское дѣло по наклонной плоскости; въ мелкой земской единицѣ онъ видитъ гибель земскихъ учрежденій, и если агрономическій съѣздъ высказался за нее, то только благодаря участію разумныхъ и искреннихъ, но мало знакомыхъ съ нашей мѣстной жизнью людей. Резолюція съѣзда врядъ ли служитъ выраженіемъ взглядовъ большинства земскихъ дѣятелей. Прежде земства добивались мелкой земской единицы, правительство не хотѣло ее дать; теперь же, напротивъ, ея не желаетъ большинство земскихъ собраній, министерство же внутреннихъ дѣлъ, повидимому, ничего не имѣетъ противъ нея“ [1]). Постановленіе Лохвицкаго комитета, и между прочимъ, мнѣніе г. Лизогуба повліяли на то, что и Кременчугскій комитетъ рѣшилъ оставить вопросъ о мелкой земской единицѣ открытымъ [2]). Вредъ для земства отъ учрежденія мелкой земской единицы усматривалъ и К. А. Бошнякъ въ Костромскомъ губернскомъ комитетѣ; если теперь, по его словамъ, уѣздная организація иногда дѣйствуетъ въ разрѣзъ съ губернской, то тѣмъ болѣе этого надо ожидать при установленіи мелкой земской единицы [3]).

Предлагавшіе всесословную волость высказывались противъ мелкой земской единицы и съ другой точки зрѣнія. Только всесословная волость, по ихъ мнѣнію, можетъ явиться учрежденіемъ, способствующимъ сближенію культурныхъ слоевъ населенія съ трудящимися массами и обусловливающимъ собою уравненіе крестьянъ въ правахъ съ прочими сословіями. Въ своемъ обстоятельномъ докладѣ, заключающемъ въ себѣ весьма цѣнный анализъ правовыхъ нормъ крестьянскаго быта, Г. М. Линтваревъ, членъ Сумскаго комитета, говоритъ: „Мелкая земская единица съ одними только земскими задачами не можетъ сослужить ту службу, которую мы ожидаемъ отъ всесословной волости. До сихъ поръ въ развитіи практической стороны земской дѣятельности заинтересованы главнымъ образомъ бѣднѣйшіе классы на-

[1]) Хутор., 1902 г., № 44.
[2]) „С.-Петербургскія Вѣдомости“.
[3]) „Костромской Листокъ“, 1902 г., № 139.

селенія. Болѣе состоятельные частные владѣльцы идутъ въ земскія собранія или ради удовлетворенія своихъ общественныхъ потребностей или ради регулированія вопроса объ обложеніи. И въ мелкой земской единицѣ они явятся въ той же роли: они и тамъ останутся привилегированными, не благодаря своему образованію, знанію или иниціативѣ, а благодаря правовымъ и налоговымъ преимуществамъ и незначительности непосредственныхъ интересовъ, связанныхъ съ функціонированіемъ мелкой единицы. Такое ихъ положеніе будетъ по прежнему вызывать со стороны крестьянъ внѣшнее почтеніе и скрытыя предубѣжденіе и недовѣріе. Мы настаиваемъ, что только общія учрежденія, налоги и законы могутъ создать условія для единенія и довѣрія другъ къ другу. Кромѣ того, параллельное существованіе мелкой земской единицы и волости отяготитъ еще болѣе налогами крестьянъ, у которыхъ воистину всякая копѣйка на учетѣ. Соединеніе же ихъ воедино (съ прочими сословіями?), съ распредѣленіемъ обложенія на всѣ недвижимыя имущества волости или даже на постоянныхъ жителей ея (въ видѣ налога на доходъ) уравняетъ теперешнее несправедливое распредѣленіе мірскихъ сборовъ и значительно понизитъ обложеніе крестьянскихъ имуществъ". Сумскій комитетъ, какъ мы уже знаемъ, принялъ положенія докладчика. Необходимо однако замѣтить, что и г. Линтваревъ предлагаетъ всесословную волость „въ тѣсной связи съ земскими учрежденіями". Этого, повидимому, не предлагалось въ Костромскомъ губернскомъ комитетѣ, гдѣ В. С. Соколовъ, выясняя разницу между мелкой земской единицей и всесословной волостью, указалъ, что „всесословная волость не стоитъ въ связи съ земствомъ". Въ Рузскомъ комитетѣ подготовительная комиссія высказалась за мелкую земскую единицу, но при обсужденіи этого вопроса возникли оживленныя пренія. Выразителемъ мнѣній противъ мелкой земской единицы былъ Н. М. Грюнеръ, заявившій, что вопросъ о всесословной волости болѣе разработанъ, чѣмъ вопросъ о мелкой земской единицѣ. Кромѣ того, всесословная волость, какъ учрежденіе, включающее въ себя лицъ всѣхъ сословій, способствуетъ слiянію этихъ сословій и потому представляетъ всѣ данныя для того, чтобы привиться и быть жизненной.

Намъ неизвѣстно, были ли пренія о преимуществахъ той и другой организаціи въ Малоархангельскомъ комитетѣ, что особенно жаль, такъ какъ съ одной стороны въ этомъ комитетѣ были приверженцы мелкой земской единицы и комитетъ за нее и высказался въ своемъ постановленіи, съ другой—былъ докладъ г. Вырво объ учрежденіи всесословной деревенской общины и всесословной волости, какъ средствѣ дать возможность интеллигентнымъ силамъ войти въ жизнь деревни и способствовать распро-

страненію въ народѣ образованія. Основанія, по которымъ г. Вырво высказывается противъ мелкой земской единицы, главнымъ образомъ, тѣ, что мелкая земская единица, не касаясь вопроса объ измѣненіи сословной деревенской общины, не коснется, такъ сказать, первопричины, тормозящей прогрессивное движеніе деревни; интеллигентныя силы деревни (врачи, учителя, духовенство и пр.), не имѣющія земскаго имущественнаго ценза, по прежнему останутся въ сторонѣ отъ общественной дѣятельности и, такимъ образомъ, не можетъ быть достигнута важнѣйшая цѣль—возможность для такихъ силъ войти въ жизнь деревни и способствовать распространенію въ народѣ образованія.

Приведенныя соображенія вызываютъ справку, какую именно всесословную волость предлагаютъ высказавшіеся за нее комитеты. Въ этомъ отношеніи достаточный матеріалъ даютъ только постановленія Лихвицкаго комитета. Комитетъ высказался за учрежденіе самоуправляющейся всесословной волости, вѣдающей мѣстные, хозяйственные и административные интересы и свободной отъ функцій полицейскихъ и сословныхъ. Эта всесословная волость связана съ земствомъ и служитъ ему органомъ въ различныхъ частяхъ уѣзда, но она не составляетъ въ іерархіи земскихъ учрежденій извѣстной ступени; надзоръ за правильнымъ веденіемъ дѣлъ въ ней принадлежитъ мѣстному уѣздному съѣзду или административному учрежденію, которое его замѣнитъ. Утвержденіе постановленій волостного собранія по раскладкѣ сборовъ на мѣстныя волостныя надобности принадлежитъ особому бюро, избираемому земскимъ собраніемъ. Планъ дѣленія уѣзда на всесословныя волости составляется и утверждается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Такимъ образомъ, эта всесословная волость отличается отъ мелкой земской единицы не своими функціями, а глубже—отсутствіемъ органической связи съ земствомъ и ограниченіемъ самоуправленія, придающимъ ей бюрократическій характеръ. Въ какихъ отношеніяхъ не похожа на мелкую земскую единицу всесословная волость по другимъ проектамъ, если имѣются разработанные болѣе или менѣе подробно, мы не знаемъ.

Что касается возраженій гг. Линтварева и Вырво, то, познакомившись съ изложенными нами въ предыдущей главѣ проектами безсословной мелкой земской единицы, охватывающей и неимѣющее имущественнаго ценза населеніе, обусловливающей и уравненіе крестьянъ въ правахъ съ прочими сословіями, едва ли можно усматривать существенную разницу между двумя предлагаемыми организаціями.

Маріупольскій комитетъ не призналъ введенія мелкой земской единицы необходимымъ, полагая, что возлагаемыя на нее

задачи съ успѣхомъ могутъ быть выполнены уѣздными земствами, при условіи увеличенія числа гласныхъ отъ крестьянъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, соотвѣтственнно имущественному цензу другихъ сословій.

Таковы тѣ основанія, по которымъ мѣстныя учрежденія и отдѣльные члены ихъ находили учрежденіе мелкой земской единицы ненужнымъ, нежелательнымъ, вреднымъ интересамъ населенія и земства или несоотвѣтствующимъ поставленнымъ задачамъ.

Мы перейдемъ теперь къ тѣмъ возраженіямъ, которыя высказывались въ томъ случаѣ, когда мелкая земская единица признавалась въ принципѣ полезной и желательной. Эти возраженія основываются на соображеніяхъ объ ея преждевременности и несвоевременности. Въ числѣ аргументовъ мы встрѣтимъ и такіе (напр. дороговизна, отсутствіе людей), которые уже приводились при отрицаніи мелкой земской единицы по существу.

Наиболѣе распространеннымъ аргументомъ противъ своевременности мелкой земской единицы является указаніе на неподготовленность къ ней населенія, на отсутствіе способныхъ для работы въ ней элементовъ. Это указаніе встрѣчается въ докладахъ всѣхъ вообще управъ, высказавшихся противъ мелкой земской единицы съ данной точки зрѣнія, часто встрѣчается также въ преніяхъ, происходившихъ въ засѣданіяхъ совѣщательныхъ органовъ при управахъ и въ земскихъ собраніяхъ. Напримѣръ, Чебоксарская управа указываетъ на то, что населеніе Чебоксарскаго уѣзда, за исключеніемъ единичныхъ представителей крупнаго землевладѣнія, состоитъ изъ крестьянъ, въ большинствѣ чувашъ и черемисъ; оно вообще не культурно, и лицъ, способныхъ сознательно отнестись къ нуждамъ земскаго хозяйства, настолько мало, что и функціонированіе существующей уѣздной земской управы встрѣчаетъ затрудненія, какъ въ развитіи, такъ и въ приложеніи къ дѣлу полезныхъ мѣропріятій. Въ экономическомъ совѣтѣ при Нижегородской уѣздной земской управѣ земскій начальникъ Н. Н. Каргеръ, признавая, что „когда нибудь надо снять съ народа уздечку“, полагалъ, что сейчасъ это сдѣлать совсѣмъ несвоевременно. „Едва ли будетъ хорошо, говорилъ онъ, если мы, культурные люди, руководители народа, передадимъ въ его руки управленіе земскими дѣлами. Теперь мы говоримъ: дайте денегъ, и мы сдѣлаемъ то, что нужно,—и деньги даются довольно охотно. Но на свои мірскія нужды крестьяне расходуютъ весьма и весьма скудно. Лица, несущія общественную сельскую службу—прямо мученики... Почти всегда приходится оказывать давленіе для того, чтобы выбирали достойныхъ людей на общественныя должности; безъ давленія выбираютъ обыкновенно

самаго негоднаго человѣка.... Организація мелкой земской единицы поэтому никакого прогресса не внесетъ, а только затормозитъ его.. Задержка въ прогрессивномъ развитіи безусловно будетъ, такъ какъ народъ совершенно не подготовленъ къ общественной дѣятельности и неспособенъ заниматься даже своими маленькими дѣлами". Экономическій совѣтъ тѣмъ не менѣе высказался за своевременность введенія мелкой земской единицы. Слова г. Каргера являются характерными для цѣлаго ряда мѣстныхъ дѣятелей, высказавшихся въ томъ же направленіи. Въ Кузнецкомъ земскомъ собраніи гл. В. А. Ивановскій говорилъ, что „при некультурности нашего крестьянства о мелкой земской единицѣ и думать невозможно". И увеличеніе гласныхъ отъ крестьянъ не поможетъ дѣлу; все равно они, какъ и теперь, будутъ молчать. „А между тѣмъ нужды свои вѣдь они знаютъ". Во Владимірскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. А. В. Куроѣдовъ, высказываясь противъ мелкой земской единицы, указывалъ, что народъ мало образованъ и въ немъ мало развиты общественные, а не чисто личные интересы. „Масса населенія, говоритъ въ своемъ докладѣ Нолинская земская управа, слишкомъ далека отъ того состоянія, чтобы на нее можно было съ надеждою на полный успѣхъ возлагать выполненіе всѣхъ указанныхъ въ проектѣ о мелкой земской единицѣ функцій". „Извѣстное чувство гражданственности, уваженіе къ личности, спокойное выслушиваніе взглядовъ противника—вотъ самыя необходимыя условія всякаго самоуправляющагося органа и, къ сожалѣнію, ни одного изъ этихъ качествъ нельзя подмѣтить въ массѣ нашего сельскаго населенія",—пишетъ въ своемъ докладѣ экстренному собранію Курская уѣздная управа. Эта некультурность сельскаго населенія вызываетъ большія опасенія. Ѳеодосійское земское собраніе опасается, что умственный и нравственный уровень гласныхъ мелкой земской единицы будетъ ниже таковогo въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, и вполнѣ возможно, что та часть функцій уѣздныхъ земскихъ собраній, которая перейдетъ къ мелкой земской единицѣ, будетъ выполняться не съ такимъ успѣхомъ, какъ теперь. „При нынѣшнемъ низкомъ уровнѣ крестьянскаго населенія, которое изъ плательщиковъ будетъ тогда главнымъ элементомъ предполагаемой земской единицы,—говоритъ Опочецкая управа,—является опасеніе, что лица съ односторонними и иногда очень нежелательными стремленіями будутъ имѣть возможность свободно проводить свои взгляды, вслѣдствіе чего получится не расширеніе земской самодѣятельности, а, наоборотъ, умаленіе ея". Тѣ же опасенія высказываетъ Курская уѣздная управа въ докладѣ экстренному собранію: „если къ сказанному ранѣе добавить, что въ общемъ наше крестьянство настолько еще малокультурно, что очень слабо можетъ бороться со всякими противообще-

ственными теченіями, возникающими какъ въ его собственной средѣ, такъ и приходящими извнѣ, и что слѣдовательно происки всякихъ богатѣевъ, кулаковъ и міроѣдовъ найдутъ слишкомъ большой просторъ для своего произвола, то въ силу всѣхъ этихъ соображеній всѣ надежды, возлагаемыя на мелкую земскую единицу, какъ самоуправляющійся органъ, могутъ оказаться фиктивными". Гл. Курскаго уѣзднаго земства Н. Н. Шпановъ, поддерживая мнѣніе управы въ собраніи, засвидѣтельствовалъ, на основаніи собственнаго опыта бывшаго земскаго начальника, что онъ воочію видѣлъ некультурность крестьянской среды, склонной нерѣдко изъ-за угощеній и интересовъ отдѣльныхъ личностей рѣшать вопросы вопреки собственнымъ интересамъ; только путемъ „увѣщеваній и личныхъ разъясненій" удавалось ему въ такихъ случаяхъ направлять сходы на истинный путь. Малую культурность деревни и связанное съ этимъ отсутствіе подготовленныхъ элементовъ усматриваетъ и Ярославская уѣздная управа.

Что касается участія интеллигентныхъ силъ въ мелкой земской единицѣ, то на это тоже нельзя возлагать особенныхъ надеждъ. „Наша сельская интеллигенція (врачи, священники, учителя),—указываетъ Нолинская управа,—участіе которой въ дѣятельности проектируемой мелкой земской единицы желательно, такъ немногочисленна, что расчитывать на успѣшное содѣйствіе ея указанному дѣлу по меньшей мѣрѣ рискованно. А если еще принять во вниманіе сложность прямыхъ обязанностей указанныхъ лицъ, а также недостаточную подготовленность значительной части ихъ къ административно-хозяйственнымъ обязанностямъ, то рѣшеніе вопроса объ участіи нашей интеллигенціи въ мѣстной хозяйственной жизни будетъ склоняться скорѣе въ отрицательную сторону". Павловское земское собраніе отклонило докладъ управы объ образованіи мелкой земской единицы, считая, что „возможны и такія явленія, что въ извѣстномъ округѣ не окажется лицъ, на которыхъ могло бы быть возложено веденіе дѣла". „Теперь, восклицалъ въ Кузнецкомъ земскомъ собраніи гл. П. С. Иконниковъ-Галицкій,—мы не можемъ найти подходящихъ людей для выбора въ члены управы! Гдѣ же мы ихъ найдемъ для мелкой земской единицы?" Въ Новомосковскомъ земскомъ собраніи гл. М. В. Родзянко, обсуждая докладъ Н. В. Быкова, говорилъ даже по поводу этого: „чтобы провести принципъ въ жизнь, приблизить деревню въ земскихъ дѣлахъ, надо выяснить статистическими данными, имѣется ли сельская интеллигенція, стремящаяся работать въ мелкой земской единицѣ". Въ Курскомъ земствѣ произошло весьма характерное разногласіе; экстренное собраніе постановило передать на обсужденіе экономическаго совѣта докладъ управы, отнесшейся отрицательно къ мелкой земской единицѣ въ силу тѣхъ соображеній,

которыя мы уже цитировали выше. Экономическій совѣтъ пришелъ къ заключенію о своевременности введенія мелкой земской единицы и, между прочимъ, указывалъ, что „облегчить крестьянству выходъ изъ нынѣшнихъ нестроеній можетъ только привлеченіе къ участію въ сельскомъ управленіи болѣе культурныхъ слоевъ деревенскаго населенія“. Управа, оставшись при своемъ прежнемъ мнѣніи, спрашиваетъ по поводу этого: [1]) „неужели же съ введеніемъ въ настоящее время всесословной мелкой земской единицы, куда попадетъ лишь горсть интеллигентовъ, благонамѣренной части населенія удастся устоять противъ воздѣйствія кулаковъ и міроѣдовъ, которые, по мнѣнію доклада самого совѣта, обыкновенно берутъ верхъ?“

Исходя изъ этихъ соображеній, противники мелкой земской единицы говорятъ: „необходимо сначала подготовить почву путемъ введенія всеобщаго обученія и только тогда, когда народная масса хотя немного въ моральномъ и интеллектуальномъ отношеніи будетъ подготовлена для воспріятія столь отвѣтственной и серьезной формы соціальной жизни, какъ самоуправляющаяся и самооблагающаяся единица, только тогда осуществленіе ея дастъ положительный результатъ“ (докладъ Курской уѣздной управы экстренному собранію). Надо дать прежде народу образованіе,— къ этому сводились въ большинствѣ случаевъ въ земскихъ собраніяхъ доказательства преждевременности мелкой земской единицы, которыя мы не будемъ здѣсь перечислять по ихъ однообразію.

Преждевременной мелкая земская единица представляется также потому, что, по мнѣнію ея противниковъ, она обойдется населенію слишкомъ дорого. „Содержаніе проектируемыхъ земскихъ органовъ ляжетъ тяжелымъ бременемъ на населеніе“,— дало свое заключеніе Павловское земское собраніе. Любимская управа, высказываясь по поводу проекта введенія мелкой земской единицы, выработаннаго губернскимъ экономическимъ совѣтомъ, говоритъ, что по самой скромной оцѣнкѣ содержаніе волостного земства обойдется въ 1.600 р., а при 9 такихъ земствахъ въ 14.400 р. въ годъ. Въ виду этого управа полагала, что, при всей желательности проведенія въ жизнь мелкой земской единицы, мѣра эта неосуществима при настоящемъ экономическомъ состояніи уѣзда, съ чѣмъ согласилось и земское собраніе. Тѣ же опасенія чрезмѣрныхъ расходовъ высказывали Ярославское уѣздное, Ѳеодосійское земства, Нолинская управа. Чебоксарская, приводя, что уѣздъ раздѣляется на двѣ части—заволжскую промысловую, сравнительно зажиточную, въ которой главный предметъ

[1]) Въ докладѣ очередному собранію 1902 г.

обложенія составляютъ казенные лѣса, и бѣдную земледѣльческую нагорную, указываетъ, что средства мелкихъ земскихъ единицъ будутъ крайне неравномѣрны и для бѣдныхъ единицъ окажутся невозможными какія-либо полезныя начинанія.

Необходимо указать еще на одно доказательство преждевременности мелкой земской единицы. Курская уѣздная управа, мнѣніе которой въ докладѣ экстренному собранію намъ уже извѣстно, въ слѣдующемъ докладѣ—очередному собранію выдвигаетъ на первый планъ еще то, что для осуществленія мелкой земской единицы „необходимо измѣненіе правового положенія той массы, для блага которой предполагается мелкая земская единица, необходимо затѣмъ развитіе этой массы, послѣ чего только и можетъ быть введена съ успѣхомъ предполагаемая организація". Въ Саратовскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. А. А. Павловъ, приводя въ доказательство преждевременности мелкой земской единицы некультурность населенія, настаивалъ вмѣстѣ съ тѣмъ на томъ, что учрежденію мелкой земской единицы должно предшествовать „раскрѣпощеніе личности крестьянина". До этого же предполагаемая реформа не найдетъ себѣ подготовленной почвы. При отсутствіи сознанія правъ крестьянское населеніе не можетъ выдѣлить изъ себя надлежащихъ дѣятелей будущаго волостного земства [1]). Такое же мнѣніе высказывалъ въ Суджанскомъ земскомъ собраніи В. В. Усовъ.

Вотъ тѣ основанія, по которымъ земскіе дѣятели считали учрежденіе мелкой земской единицы преждевременнымъ.

По поводу несвоевременности Днѣпровская управа пишетъ въ своемъ докладѣ слѣдующее: „Невольно напрашивается вопросъ, насколько умѣстна будетъ мелкая земская единица при настоящемъ строѣ и положеніи ограниченнаго со всѣхъ сторонъ самого земства. Вѣдь если организовать мелкую земскую единицу, какъ слѣдуетъ, съ предоставленіемъ ей полной самостоятельности по самоорганизаціи, по принципу полной всесословности и пр. и пр., то такой типъ единицы не будетъ соотвѣтствовать существующему нынѣ законоположенію о земскихъ учрежденіяхъ вообще, и до общаго измѣненія законоположенія не можетъ быть допущенъ; если же организовать мелкую земскую единицу примѣнительно къ нынѣ существующему законоположенію о земскихъ учрежденіяхъ, то такая организація врядъ ли возможна, да и толку отъ такъ организованной, особенно мелкой единицы, рѣшительно ждать нельзя". Таврическое губернское собраніе, исходя изъ того, что при существующей постановкѣ уѣздныхъ и губернскаго земствъ и при наличности мѣстныхъ крестьянскихъ судеб-

---

[1] „Саратовскій Дневникъ".

но-административныхъ учрежденій мелкая земская единица не достигнетъ цѣли, признало ея введеніе несвоевременнымъ. Камышловская управа нашла самую разработку вопроса о мелкой земской единицѣ, какъ неосуществимаго, безполезнымъ; „путемъ учрежденія мелкой земской единицы,—говоритъ она въ своемъ докладѣ,—въ жизнь населенія, несомнѣнно, вносится расширеніе дѣятельности земскихъ учрежденій, но въ данное время, когда правительство сокращаетъ кругъ дѣятельности даже существующихъ земскихъ учрежденій, едва ли есть какое-либо основаніе питать надежду на то, что будетъ допущена къ учрежденію цѣлая громадная сѣть низшихъ земскихъ органовъ". Это мнѣніе управы о несвоевременности вопроса предсѣдатель собранія немедленно же и подкрѣпилъ, не допустивъ доклада до обсужденія. Белебеевская управа остановилась передъ такой дилеммой: „съ одной стороны мелкая земская единица въ томъ духѣ, какъ она желательна земству, вызываетъ уничтоженіе института земскихъ начальниковъ, а съ другой, какъ ее можетъ поставить существующій порядокъ вещей (при режимѣ земскихъ начальниковъ), она угрожаетъ упраздненіемъ самому земству. При особой настойчивости земствъ и при выясненіи полной необходимости въ учрежденіи мелкой земской единицы, съ полной увѣренностью, конечно, можно сказать, что вопросъ этотъ будетъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, но только не въ пользу земства". Поэтому управа и совѣтовала земскому собранію на учрежденіи мелкой земской единицы пока не настаивать, что собраніе и приняло.

Опредѣленно сказались эти опасенія и въ дѣятельности Московской губернской управы. Управа признала мелкую самооблагающуюся земскую единицу принципіально необходимой. Но „для того, чтобы дать общей идеѣ мелкой земской организаціи дѣйствительно реальное содержаніе, необходимо пересмотрѣть и положеніе 19 февраля 1861 г., и положеніе о земскихъ начальникахъ, и земское положеніе, и уставъ о земскихъ повинностяхъ, и мн. др.; словомъ, для этого потребовалась бы громадная работа". Эту работу губернская управа считаетъ совершенно непосильной для какого-нибудь отдѣльнаго земства. Не слѣдуетъ ли въ такомъ случаѣ возбудить ходатайство о томъ, чтобы работа эта была поставлена на очередь въ центральномъ вѣдомствѣ, при участіи представителей отъ земскихъ учрежденій? Противъ этого управа рѣшительно высказывается. Всѣ реформы послѣднихъ двадцати лѣтъ доказываютъ, что, если бы правительство поставило на очередь разработку вопроса о мелкой земской единицѣ, то этотъ вопросъ былъ бы рѣшенъ въ совершенно нежелательномъ для земства направленіи; мелкая земская единица „была бы поставлена подъ предсѣдательство земскаго начальника". То, что вопросъ о

мелкой земской единицѣ можетъ быть разрѣшенъ теперь только формально, и по существу это рѣшеніе явится отрицаніемъ земской идеи, предсѣдатель Московской губернской управы Д. Н. Шиповъ доказывалъ и въ собраніи во время возникшихъ по вопросу о мелкой земской единицѣ преній. Находя, что въ настоящее время необходимо осуществленіе попечительствъ, г. Шиповъ соглашался однако, что подробная разработка вопроса о мелкой земской единицѣ желательна, чтобы своевременно представить ходатайство объ ея введеніи.

Такимъ образомъ всѣ доказательства несвоевременности возбужденія вопроса о мелкой земской единицѣ основаны на соображеніяхъ о современномъ направленіи нашей внутренней политики, имѣющей цѣлью сократить самостоятельность и жизненность общественныхъ учрежденій, какъ это замѣчаетъ, между прочимъ, Опочецкая управа въ своемъ докладѣ.

Комитетовъ, признавшихъ мелкую земскую единицу преждевременной или несвоевременной, немного—всего 6. Нельзя при этомъ кстати не обратить вниманія на весьма любопытную разницу въ цифрахъ земствъ и комитетовъ, сдѣлавшихъ сочувственныя мелкой земской единицѣ постановленія. Изъ 40 земствъ, признавшихъ эту единицу желательной или необходимой—14 (35%) признали однако ея введеніе преждевременнымъ или несвоевременнымъ. Для этихъ земствъ созданіе мелкой земской единицы представляетъ, по выраженію Нолинской управы, пока только идеалъ; и этотъ идеалъ имъ кажется весьма трудно осуществимымъ. Изъ 61 же комитета, высказавшагося въ пользу мелкой земской единицы, только 6 (9,9%) держатся такого мнѣнія; подавляющее большинство считало, такимъ образомъ, разстояніе между идеаломъ и дѣйствительностью не столь громаднымъ. Въ этихъ цифрахъ весьма характерно сказывается та разница въ настроеніи, которою отличались земства и комитеты.

Мы не знаемъ тѣхъ мотивовъ, которые побудили Костромской губернскій, Курскій губернскій, Ветлужскій признать введеніе мелкой земской единицы преждевременнымъ и Полтавскій уѣздный—несвоевременнымъ. Что касается Саратовскаго губернскаго комитета, то свое постановленіе о преждевременности мелкой земской единицы онъ основалъ на томъ, что уѣздныя и губернское земства при настоящей своей организаціи имѣютъ полную возможность приблизить свою дѣятельность къ населенію путемъ порученія завѣдыванія различными мѣропріятіями уполномоченнымъ, попечителямъ, комиссіямъ и пр., избираемымъ изъ среды мѣстнаго населенія. Комитетъ, кромѣ того, нашелъ, что ни въ матеріалахъ, представленныхъ ему, ни въ общей литературѣ, нѣтъ болѣе или менѣе ясныхъ указаній на то, какимъ образомъ могла бы осу-

ществиться мелкая земская единица на практикѣ и въ чемъ должна будетъ заключаться ея дѣятельность [1]). Въ преніяхъ нѣкоторые члены комитета указывали на то, что учрежденіе мелкой земской единицы значительно умалило бы роль уѣзднаго и губернскаго земствъ. Въ цѣляхъ поднятія сельско-хозяйственной и общей культуры населенія слѣдуетъ считать полезнымъ не учрежденіе мелкой земской единицы, функціи которой совершенно неясны, а упорядоченіе сельскаго управленія. На утвержденіе же защитниковъ мелкой земской единицы, что отъ совмѣстной работы въ ней исчезнетъ обособленность крестьянскаго сословія отъ остальныхъ классовъ населенія, большинство членовъ комитета возражало, что обособленности между крестьянами и владѣльцами нѣтъ и въ настоящее время; интересы ихъ тѣсно связаны разными сосѣдскими отношеніями; кромѣ землевладѣльцевъ, интеллигенція въ деревнѣ представляется земскими служащими, которые теперь стоятъ въ близкихъ отношеніяхъ къ крестьянству, но, со введеніемъ мелкой земской единицы, не будутъ входить въ ея составъ, такъ какъ въ большинствѣ случаевъ не обладаютъ имущественнымъ цензомъ.

Въ Харьковскій уѣздный комитетъ кн. Голицынымъ былъ внесенъ докладъ, въ которомъ онъ энергично возставалъ противъ введенія мелкой земской единицы: „касаясь пресловутой мелкой земской единицы, о которой столько повсюду кричатъ и которую хотятъ пріурочить къ волости, я нахожу, что это при данныхъ обстоятельствахъ является полнымъ абсурдомъ. Надо раньше поднять среди населенія культурность массы, достигнуть всеобщаго обязательнаго обученія, пріучить нашего крестьянина къ самосознанію, воспитать его, а сельскаго жителя интеллигента удержать при землѣ и тогда только можно заводить разговоръ о мелкой земской единицѣ. Когда же мы и теперь въ болѣе крупной единицѣ—въ уѣздѣ и даже въ губерніи съ трудомъ находимъ достойныхъ, энергичныхъ и самоотверженныхъ людей для земской работы, то, спрашивается, откуда мы ихъ наберемъ для будущихъ значительно болѣе мелкихъ земскихъ единицъ“.

Комитетъ и сдѣлалъ постановленіе о необходимости предварительнаго образованія и воспитанія крестьянина и о необходимости удержанія сельскаго жителя интеллигента при землѣ путемъ созданія благопріятныхъ условій для общественной и хозяйственной его дѣятельности. Въ чемъ именно должны заключаться эти „благопріятныя условія“, намъ неизвѣстно.

Какіе въ данномъ отношеніи доклады вносились въ другіе

[1]) По поводу этому нельзя не замѣтить, что какъ разъ Саратовскому губернскому комитету были представлены доклады: гр. А. Д. Нессельроде—„Волостное земство“ и В. И. Гусева—„Участковое земство“.

комитеты, сдѣлавшіе иныя постановленія, или какія возраженія, съ данной точки зрѣнія, въ нихъ высказывались, у насъ вообще нѣтъ свѣдѣній [1]), за исключеніемъ записки г. Д. Слободчикова, представленной Самарскому губернскому комитету, который, какъ извѣстно уже, оставилъ вопросъ о мелкой земской единицѣ открытымъ. Въ своей запискѣ г. Слободчиковъ пишетъ: „Реформаторы крестьянскаго быта дали освобожденному крестьянскому сословію такое широкое самоуправленіе, какого не имѣетъ у насъ ни одно сословіе, и если самоуправленіе это не получило надлежащаго развитія, то отнюдь не потому, чтобы оно въ чемъ либо препятствовало самодѣятельности самоуправляющихся, а вслѣдствіе неподготовленности бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ къ сознательному осуществленію своихъ общественныхъ правъ и несенію обязанностей. Для того, чтобы выяснить, насколько представляется широкимъ существо дарованнаго крестьянамъ самоуправленія, сопоставимъ содержаніе ст. ст. 51, 54 и 78 Общ. Полож. съ существомъ хозяйственныхъ обязанностей земства, возложенныхъ на послѣднее 62 ст. закона 12 іюня 1890 г., и увидимъ, что кругъ вѣдомства крестьянскаго самоуправленія во многомъ соприкасается съ дѣлами, нынѣ предоставленными вѣдѣнію земскихъ учрежденій... Казалось бы, при такой постановкѣ дѣла самодѣятельность крестьянъ должна была получить надлежащее развитіе, если бы только не было отсутствія сознательнаго отношенія къ разрѣшенію общественныхъ вопросовъ". Яркимъ доказательствомъ преждевременности учрежденія мелкой земской единицы служитъ, по мнѣнію г. Слободчикова, положеніе въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ гласныхъ крестьянъ, заслуженно называемыхъ „великими молчальниками", безсознательно слѣдующихъ въ своихъ рѣшеніяхъ за большинствомъ или за тѣмъ или другимъ вліятельнымъ гласнымъ изъ другихъ сословій. Въ современной деревнѣ нѣтъ достаточнаго количества людей, которые, войдя въ составъ выборныхъ, сознательно отнеслись бы къ порученному имъ дѣлу. „Все, что необходимо въ данномъ случаѣ деревнѣ—это упроченіе законности въ существующемъ уже самоуправленіи, упорядоченіе сельскихъ и волостныхъ сходовъ и внесеніе въ кругъ ихъ дѣйствій сознательнаго свѣта просвѣщенія, дающаго истинное понятіе объ общественномъ интересѣ въ отличіе отъ частныхъ вожделѣній". Г. Слободчиковъ подозрѣваетъ еще, что сторонники учрежденія мелкой земской единицы—тѣ самые защитники самодѣя-

[1]) Мы можемъ только указать на мнѣнія Н. С. Котикова въ Дорогобужскомъ комитетѣ и Ф. А. Теплоухова въ Пермскомъ уѣздномъ, основавшихъ свое несочувствіе м. з. е. тоже на некультурности населенія, и В. П. Энгельгардта въ Смоленскомъ губернскомъ, находившаго, что вопросъ о м. з. е. еще „недостаточно назрѣлъ".

тельности крестьянъ, которые желаютъ перехода отъ общиннаго владѣнія землей къ подворному.

Оставляя въ сторонѣ такія возраженія, что вопросъ о мелкой земской единицѣ является постороннимъ для земства и не вызывается современной дѣйствительностью, мы видимъ, что высказанное противъ нея сводится къ опасеніямъ за цѣлость и значеніе земства, дѣятельность котораго, какъ предполагается, должна, при введеніи мелкой земской единицы, раздробиться, къ опасеніямъ, что мелкая земская единица вызоветъ чрезмѣрные расходы, къ опасеніямъ, что крестьянское населеніе по своей некультурности и безправности окажется неспособнымъ къ сознательной и независимой дѣятельности въ новой организаціи, и, наконецъ, къ опасеніямъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ, въ силу неблагопріятныхъ условій момента, будетъ рѣшенъ въ невыгодномъ для земства направленіи.

Мы уже отчасти познакомились выше съ тѣми частичными поправками, которыя предлагались взамѣнъ мелкой земской единицы. Въ этомъ смыслѣ и были внесены нѣкоторыми управами предложенія въ земскія собранія. Опочецкая управа, весьма подробно обосновавъ необходимость мелкой земской единицы, въ концѣ концовъ отступила передъ опасностью ввѣрить земское дѣло крестьянскому населенію „при нынѣшнемъ низкомъ уровнѣ“ его и предложила учрежденіе экономическихъ попечительствъ. Это предложеніе и было принято земскимъ собраніемъ, которое, кромѣ того, постановило 1) ходатайствовать объ увеличеніи числа гласныхъ отъ крестьянъ, съ предоставленіемъ крестьянамъ права выбирать гласныхъ изъ лицъ всѣхъ сословій, 2) ходатайствовать объ учрежденіи самостоятельныхъ выборовъ гласныхъ отъ недворянъ, нынѣ выбираемыхъ вмѣстѣ съ представителями города и 3) ходатайствовать о пониженіи избирательнаго имущественнаго ценза.

Нолинская управа, признавая мелкую земскую единицу неосуществимой въ настоящее время по недостатку интеллигентныхъ силъ въ населеніи и дороговизнѣ содержанія этой организаціи, предлагала земскому собранію учредить должности мѣстныхъ земскихъ уполномоченныхъ для исполненія порученій уѣздной управы и сообщенія ей о различныхъ экономическихъ нуждахъ населенія. Земское собраніе отклонило однако и это предложеніе, причемъ нѣкоторые изъ гласныхъ указывали, что и предлагаемые уполномоченные вызовутъ излишніе расходы.

Павловское земское собраніе, отклонивъ предложеніе управы о необходимости введенія мелкой земской единицы, признало весьма желательнымъ увеличеніе числа гласныхъ и уменьшеніе ценза.

Комиссія Чебоксарскаго земства, признавая желательнымъ учрежденіе уѣзднаго экономическаго совѣта и волостныхъ экономическихъ совѣтовъ, считала „наилучшимъ выходомъ изъ ненормальностей настоящаго положенія“ общегубернскую агрономическую организацію, выработанную губернскимъ земствомъ, что и принято земскимъ собраніемъ.

Екатеринбургская управа, считая необходимымъ, чтобы разработка вопроса о мелкой земской единицѣ, въ виду его сложности, была возложена на особую губернскую комиссію, полагала, съ своей стороны, остановиться на разработкѣ вопроса объ организаціи земскихъ попечительствъ, комиссій и совѣтовъ, съ чѣмъ собраніе и согласилось.

Наконецъ, Московская губернская управа, находя, въ силу вышеизложенныхъ соображеній, введеніе мелкой земской единицы въ настоящее время неосуществимымъ, предлагала губернскому земскому собранію учредить экономическія попечительства. Этотъ докладъ не имѣлъ однако успѣха въ земскомъ собраніи, высказавшемся за необходимость мелкой земской единицы.

VI.

Защита мелкой земской единицы.

Черезъ всѣ вообще труды земствъ и комитетовъ по вопросу о мелкой земской единицѣ красной нитью проходитъ ясное пониманіе его серьезности и сложности. Въ нѣкоторыхъ докладахъ, представленныхъ въ земскія собранія или въ комитеты, сторонники введенія мелкой земской единицы считали необходимымъ коснуться и тѣхъ или иныхъ возраженій, которыя выдвигаются противъ предполагаемой организаціи. Нельзя было бы однако вообще ожидать, по самому характеру этихъ работъ, чтобы полемическая сторона особенно приковывала вниманіе ихъ авторовъ и была развита съ возможною подробностью; для авторовъ этихъ докладовъ представлялось гораздо болѣе важнымъ разработать возможно обстоятельнѣе ту часть, въ которой на основаніи общихъ соображеній и фактовъ мѣстной жизни выяснилась необходимость введенія новаго органа самоуправленія, а также дать положительный матеріалъ для обсужденія—извѣстную схему организаціи мелкой земской единицы, опредѣлить ея функціи. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ сторонники не находили нужнымъ разсматривать возраженія противниковъ мелкой земской единицы потому, что ранѣе имъ уже приходилось считаться съ этимъ. Такъ, поступила, напр., Пермская губернская управа относительно возра-

женій, выдвинутыхъ противъ мелкой земской единицы Верхотурской уѣздной земской управой. Также и Воронежская губернская земская управа, дѣлая сводку мнѣній уѣздныхъ управъ и собраній, прошла молчаніемъ утвержденіе Новохоперскаго земскаго собранія, что учрежденіе мелкой земской единицы не оправдывается нуждами уѣзда и не внесетъ ничего новаго въ дѣятельность земства; это было выяснено ранѣе Воронежской управой, приступившей уже къ слѣдующей стадіи работы по данному вопросу—выработкѣ проекта положеній о мелкой земской единицѣ. Затѣмъ, и по существу, такіе доводы, какъ „вопросъ не назрѣлъ", „не оправдывается нуждами мѣстной жизни" и т. д., опровергались уже той частью докладовъ, въ которой, на основаніи анализа положенія земской дѣятельности, доказывалась необходимость введенія мелкой земской единицы.

Затѣмъ, нѣкоторые сторонники мелкой земской единицы считали безполезнымъ вдаваться въ подробный разборъ всѣхъ вообще возраженій противъ ея учрежденія потому, что не находили, чтобы у нея были принципіальные противники. Такъ, напр. г. А. Д. Нессельроде полагаетъ, [1]) что противники мелкой земской единицы „вполнѣ согласны съ ея защитниками относительно ея полезности для дальнѣйшей успѣшной дѣятельности земскихъ учрежденій. Всѣ разногласія, въ концѣ концовъ, сводятся къ вопросу объ ея своевременности",—мнѣніе, съ которымъ, на основаніи матеріала предыдущей главы, едва ли можно однако вполнѣ согласиться.

Въ данной главѣ мы сгруппируемъ тѣ опроверженія докладовъ противъ мелкой земской единицы, которыя имѣются въ нашихъ матеріалахъ.

Мы уже видѣли въ предыдущей главѣ, что нѣкоторые противники мелкой земской единицы дѣлали отводъ, указывая на то, что данный вопросъ не подлежитъ разсмотрѣнію, такъ какъ онъ внесенъ въ земскую среду извнѣ. Это не осталось безъ опроверженія со стороны защитниковъ мелкой земской единицы (въ Смоленскомъ губ., въ Тверскомъ губ. и др. собраніяхъ), но мы не будемъ входить по данному предмету въ подробности.

По поводу опасеній, что учрежденіе мелкой земской единицы умалитъ значеніе уѣзднаго земства, кн. П. Д. Долгоруковъ въ своемъ докладѣ „О волостномъ земствѣ" Суджанскому земскому собранію высказываетъ: „никто не предполагаетъ упразднить теперешнее уѣздное земство или сохранить его лишь въ видѣ механической передаточной инстанціи между мелкими единицами и губернскимъ земствомъ. Включивъ въ свой составъ представителей мелкихъ единицъ и получая такимъ образомъ питаніе и

---

[1]) Волостное земство, стр. 138.

силы изъ болѣе правильнаго представительства, оно проявитъ еще болѣе творческой силы и сохранитъ за собой въ нѣкоторой мѣрѣ направляющее вліяніе на мелкія единицы подобно тому, какъ губернское земство, представляя изъ себя единеніе представителей самостоятельныхъ уѣздныхъ земствъ, имѣетъ на нихъ нѣкоторое объединяющее вліяніе, и кромѣ того безусловно нужно нѣкоторое разграниченіе функцій между общественными союзами разныхъ масштабовъ, какъ мы это видимъ уже между государствомъ (напр. почта, судъ, войско), губернскимъ земствомъ (психіатрія, страховое дѣло, учительскія семинаріи) и уѣзднымъ земствомъ. Вѣроятно, и въ добровольномъ размежеваніи круга вѣдѣнія между уѣзднымъ земствомъ и мелкими земскими единицами, направляющее вліяніе въ различныхъ отрасляхъ земскаго хозяйства будетъ сохранено за уѣзднымъ земствомъ (напр. въ медицинѣ и дѣлѣ народнаго образованія), а мелкой земской единицѣ будетъ предоставлено, главнымъ образомъ, особенно на первое время, ближайшее хозяйственное завѣдываніе существующими и содѣйствіе открытію новыхъ учрежденій". Данное возраженіе кн. П. Д. Долгоруковъ считаетъ не касающимся дѣла по существу, а лишь имѣющимъ въ виду нѣкоторыя техническія затрудненія, вполнѣ устранимыя.

Во Владимірскомъ губернскомъ собраніи гл. В. Ф. Свирскій заявилъ, что онъ „не раздѣляетъ опасеній, что съ учрежденіемъ мелкой земской единицы общій уровень задачъ земства будетъ пониженъ... Въ настоящее время на попеченіи уѣздныхъ земствъ масса чисто мѣстныхъ интересовъ, которые не могутъ найти себѣ удовлетвореніе со стороны уѣздныхъ земствъ, занятыхъ вопросами болѣе общаго характера. Вотъ въ этой сферѣ г. Свирскій видитъ „широкое и непочатое поле для дѣятельности мелкой земской единицы и при томъ такой, которая отнюдь не угражаетъ приниженіемъ дѣятельности уѣзднаго и губернскаго земствъ". Тверской губернскій гл. И. И. Петрункевичъ совершенно отрицалъ какую нибудь опасность для земскихъ учрежденій при введеніи мелкой земской единицы. „Мнѣ кажется, говорилъ онъ въ земскомъ собраніи, что эти учрежденія будутъ существовать параллельно и дѣйствовать одновременно въ однихъ и тѣхъ же видахъ, но въ разныхъ сферахъ, которыя имъ будутъ отмежеваны; оба эти вида учрежденій имѣютъ всѣ права на одинаковое и совмѣстное существованіе". По мнѣнію Черниговской губернской земской управы, опасенія, что земская дѣятельность „размѣняется на мелочи", неосновательны: мелкая земская единица „должна не стать на мѣсто земства, а войти въ его составъ". Комиссія Звенигородскаго земства полагаетъ, что „едва ли можно ожидать отъ введенія мелкой земской единицы пониженія культурнаго уровня земской дѣятель-

ности. Прибавленіемъ къ существующей системѣ земскихъ учрежденій недостающаго первоначальнаго звена вовсе не имѣется въ виду ограничить компетенцію губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, функціи новой земской единицы будутъ слагаться изъ такихъ задачъ, которыя или вовсе не выполняются существующими земскими учрежденіями, или, по собственному ихъ признанію, не могутъ быть ими выполнены удовлетворительно. Притомъ, не предрѣшая пока вопроса о юридическихъ отношеніяхъ мелкой земской единицы къ уѣздному земству, можно, однако, съ увѣренностью сказать, что между ними будетъ существовать извѣстная связь, а вмѣстѣ съ нею возможность руководства и вліянія болѣе крупной организаціи по отношенію къ меньшей". Духовщинскій гласный К. И. Ровинскій въ своей запискѣ, внесенной на разсмотрѣніе уѣзднаго земскаго собранія, касается того возраженія противниковъ мелкой земской единицы, что съ учрежденіемъ ея управленіе земскимъ хозяйствомъ должно принять бюрократическій характеръ: „для меня по крайней мѣрѣ ясно, что при настоящихъ условіяхъ земство носитъ скорѣе бюрократическій характеръ, съ учрежденіемъ же мелкой земской организаціи въ уѣздѣ послѣдуетъ полная децентрализація земскихъ учрежденій и правильное ихъ развитіе, благодаря чему населеніе сольется непосредственно съ этими учрежденіями и тогда то и исчезнетъ, а не появится бюрократизмъ въ нашемъ земствѣ".

Мелкая земская единица обойдется для населенія слишкомъ дорого, однѣ единицы будутъ обладать избыткомъ средствъ, другія испытывать крайній недостатокъ въ нихъ, черезъ что равномѣрное удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей затруднится,—съ этими возраженіями также считались защитники мелкой земской единицы. Курская губернская управа посвятила данному вопросу довольно много вниманія. Напоминая о томъ, что земскіе сборы вообще представляютъ излюбленную цѣль для различныхъ нападокъ на земство, она указываетъ, что эти сборы весьма незначительны по сравненію съ другими. Изъ 7 милл. рублей оклада въ Курской губерніи на долю земства приходится всего 1.100 тыс. руб. При этомъ земство возвращаетъ населенію то, что съ него беретъ, чего нельзя сказать о казенныхъ платежахъ. Сословные мірскіе сборы съ надѣльной земли (523 тыс. волостныхъ и 696 тыс. сельскихъ, всего 1.219 тыс.) превышаютъ уѣздный и губернскій земскій сборъ, вмѣстѣ взятый, имѣя при этомъ тенденцію годъ отъ году возрастать. Изъ этого львиная доля (90% волостныхъ расходовъ и 37% сельскихъ) идетъ на управленіе, пропадая для населенія непроизводительно. Съ учрежденіемъ мелкой земской единицы неизбѣжно сократится работа волостныхъ правленій и тѣмъ самымъ облегчится сословное податное бремя. Затѣмъ, и теперь значительная часть

мірскихъ расходовъ идетъ на предметы вѣдѣнія земскихъ учрежденій (школы, пожарные обозы, расходы по дорожной и подводной повинности и пр.); съ введеніемъ мелкой земской единицы отъ этихъ расходовъ сельскія общества могутъ освободиться. Такимъ образомъ, доводы, будто бы введеніе мелкой земской единицы грозитъ населенію какими то особыми новыми тяжкими сборами, совершенно неосновательны. Наоборотъ, это учрежденіе даже облегчитъ теперешніе крестьянскіе платежи, сдѣлавъ ихъ въ значительной долѣ общесословными и производительными. Перекопская земская управа также полагаетъ, что мелкая земская единица не только не будетъ бременемъ для населенія, но, наоборотъ, облегчитъ тяжесть налоговъ, лежащихъ на крестьянахъ. Управа исчисляетъ платежи, падающіе на десятину земли, въ нѣкоторыхъ селеніяхъ уѣзда въ размѣрѣ отъ 1 р. 3 к. до 1 р. 97 к. и указываетъ, что изъ этой суммы на государственный поземельный и земскіе сборы приходится всего около 31 коп., всѣ же остальные составляютъ волостные и сельскіе сборы. Такимъ образомъ тяжесть налоговъ падаетъ на крестьянина въ нѣсколько разъ сильнѣе, чѣмъ на члена всякаго другого сословія. Привлекая къ участію въ волостныхъ и сельскихъ расходахъ и лицъ другихъ сословій, мелкая земская единица будетъ имѣть немаловажное значеніе для поднятія матеріальнаго благосостоянія крестьянъ. Въ Новомосковскомъ земскомъ собраніи гл. Н. В. Быковъ, авторъ доклада о мелкой земской единицѣ, отвѣчая на замѣчаніе гл. Родзянко о неизбѣжности новыхъ расходовъ при введеніи новой организаціи, возразилъ, что „крестьяне и теперь несутъ расходы по содержанію волости, этотъ расходъ и перейдетъ на содержаніе мелкой земской единицы; особенныхъ затратъ пока не требуется". Въ Ярославскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи гл. кн. Д. И. Шаховской, возражая на заключеніе экономическаго совѣта при уѣздной управѣ о томъ, что введенію мелкой земской единицы препятствуетъ, между прочимъ, отсутствіе средствъ, заявилъ, что онъ не можетъ признать это возраженіе существеннымъ. Съ учрежденіемъ мелкой земской единицы перейдутъ на нее и тѣ расходы крестьянъ, которые по существу имѣютъ характеръ общегосударственный или земскій, къ несенію этихъ расходовъ будутъ привлечены имущества владѣльцевъ и другихъ сословій, и такимъ образомъ вопросъ о средствахъ будетъ разрѣшенъ по справедливости и никакой чрезмѣрной тяготы это не составитъ".

Тѣ, которые находятъ, что введеніе мелкой земской единицы должно сопровождаться упраздненіемъ крестьянскаго сословнаго управленія, еще болѣе увѣренно полагаютъ, что опасенія чрезмѣрныхъ сборовъ при введеніи мелкой земской единицы не основательны. Гр. А. Д. Нессельроде указываетъ, что крестьянскія

учрежденія давно уже потеряли сословный характеръ и превратились фактически въ низшую общегосударственную административную единицу. При этомъ условіи взиманіе мірскихъ и волостнымъ сборовъ съ однихъ крестьянъ является полной несправедливостью. Отъ переложенія ихъ на всѣхъ жителей для крестьянъ явилось бы огромное облегченіе. Уменьшеніе ихъ, безъ сомнѣнія, повлекло бы за собою большую исправность крестьянъ въ уплатѣ другихъ сборовъ.

Въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. И. И. Петрункевичъ, опровергая тотъ доводъ гл. В. А. Сназина, что учрежденіе мелкой земской единицы удвоитъ расходы населенія, высказалъ: „мы предлагаемъ учрежденіе мелкой земской единицы не на ряду съ сохраненіемъ существующихъ учрежденій. Я полагалъ и полагаю, что всѣ тѣ, которые защищаютъ мелкую земскую единицу' имѣютъ въ виду главнымъ образомъ замѣщеніе нынѣшней волости, которая утрачиваетъ всякій смыслъ при созданіи мелкой земской единицы". Указывая на то, что съ учрежденіемъ мелкой земской единицы для волости останется роль чисто-хозяйственная, г. Петрункевичъ говоритъ: „Увеличенія налоговъ не произойдетъ, а произойдетъ перемѣщеніе расходовъ отъ нуждъ полицейско-административныхъ на нужды хозяйственно-культурныя данной мѣстности... Если теперь возлагается на волостныя правленія огромная масса расходовъ, которые не имѣютъ никакого отношенія къ нуждамъ населенія, то само населеніе, привлеченное къ этому дѣлу болѣе правильнымъ путемъ, разрѣшитъ вопросъ о расходахъ; нѣтъ сомнѣнія, что населеніе не допуститъ такимъ образомъ расходовать свои деньги". Возражая тутъ же на мысль гл. В. А. Сназина, что дворянамъ не слѣдуетъ вмѣшиваться въ крестьянскія дѣла, г. Петрункевичъ высказалъ, что „такое мертвое предложеніе привело бы страну къ неисчислимо печальнымъ бѣдствіямъ". Если общество раздѣлится на такія двѣ касты, то этимъ оно само подпишетъ себѣ смертный приговоръ. Возможную неравномѣрность въ средствахъ отдѣльныхъ мелкихъ земскихъ единицъ, на которую указываютъ противники предлагаемой организаціи, кн. П. Д. Долгоруковъ считаетъ чисто внѣшнимъ, техническимъ недоразумѣніемъ, легко устранимымъ при изъятіи нѣкоторыхъ объектовъ обложенія изъ инвентаря мелкихъ земскихъ единицъ. Мы уже видѣли, что и нѣкоторые другіе проекты предлагаютъ тотъ же коррективъ.

Мы видѣли, какъ часто и упорно противъ своевременности учрежденія мелкой земской единицы выдвигались со стороны ея противниковъ опасенія, что земское дѣло пойдетъ на ущербъ, вслѣдствіе того что населеніе по своей некультурности не подготовлено къ самоуправленію, почему и рано еще „снять съ него

уздечку“, интеллигентныхъ же элементовъ въ деревнѣ очень мало. Естественно, что эти опасенія вызвали самыя горячія опроверженія со стороны сторонниковъ новой земской организаціи.

Эти опроверженія отмѣтимъ прежде всего въ работахъ подготовительнаго характера—въ докладахъ, представленныхъ въ земскія собранія, и въ протоколахъ земскихъ совѣщательныхъ учрежденій.

Воронежская губернская земская управа дѣлаетъ извѣстную уступку разсматриваемому возраженію: „если за мелкую земскую единицу будетъ принято изъ нынѣшнихъ территоріальныхъ дѣленій—волость или приходъ, то, пожалуй, противники земской единицы будутъ правы, что на пространствѣ волости, а въ особенности прихода, найти не легко достаточное число нужныхъ силъ для принятія и цѣлесообразнаго проведенія въ жизнь новой реформы“. Исходя изъ этихъ соображеній, а также изъ соображеній дешевизны, управа и предлагаетъ ввести окружную единицу, состоящую изъ нѣсколькихъ волостей. На территоріи каждаго округа, по мнѣнію управы, всегда найдется необходимое число интеллигентныхъ работниковъ для земскаго самоуправленія.

Съ другой, однако, болѣе широкой точки зрѣнія опровергаетъ данное возраженіе большинство защитниковъ мелкой земской единицы. Тамбовская губернская земская управа говоритъ въ своемъ докладѣ: „истекшія два десятилѣтія значительно измѣнили физіономію нашей деревни. Процессъ дифференціаціи интересовъ въ самой крестьянской средѣ, отмѣченный уже въ началѣ 80-хъ годовъ, теперь обнаруживается еще опредѣленнѣе. Школа и книга, какъ ни ограниченна сумма ихъ вліяній, не могли не оставить замѣтнаго слѣда въ самосознаніи народа. Нарождается уже классъ деревенской интеллигенціи съ довольно развитымъ правосознаніемъ. Число интеллигентныхъ силъ, выдвинутыхъ деревней, значительно возросло. Теперь не рѣдкость встрѣтить крестьянина съ среднимъ и даже высшимъ образованіемъ. Значительно увеличился и составъ интеллигентныхъ земскихъ работниковъ въ видѣ сельскихъ учителей, фельдшеровъ, врачей, техниковъ, агентовъ, агрономовъ“. Введеніе мелкой земской единицы привлечетъ въ деревню „еще болѣе интеллигентныхъ силъ, выдвинутыхъ ею же самою и уходящихъ теперь изъ нея же вслѣдствіе невозможности найти въ ней приложеніе своихъ силъ, вслѣдствіе тѣхъ всяческихъ причинъ, благодаря которымъ частная иниціатива въ деревнѣ всечасно подавляется и тормозится“. На ряду съ повышеніемъ культурнаго уровня деревни и развитіемъ самосознанія идетъ другой процессъ—экономическій, отражающійся на взаимоотношеніяхъ отдѣльныхъ сословій, какъ таковыхъ, и сводящій разность ихъ въ этомъ отношеніи на различія уже не сословныхъ, а скорѣе классовыхъ отно-

шеній. Это создаетъ благопріятную почву для безсословной организаціи, которая только и можетъ согласовать интересы отдѣльныхъ классовъ путемъ обезпеченія представителямъ каждаго изъ нихъ правомѣрнаго пользованія и участія въ общихъ интересахъ.

„Едва-ли справедливо мнѣніе,—заявилъ въ экономическомъ совѣтѣ Нижегородской управы Н. И. Скуридинъ,—что народная среда ужъ такъ темна. Недостатки есть и въ другихъ организаціяхъ; образованіе игнорируется иногда и земствами и городами". Къ этому членъ совѣта изъ крестьянъ П. Е. Леонтенковъ добавилъ: „на волостныхъ и даже сельскихъ сходахъ замѣтно, что хорошо разъясненное мѣропріятіе принимается, такъ что присутствіе интеллигентныхъ лицъ въ мелкихъ земскихъ единицахъ будетъ очень полезно". Комиссія Звенигородскаго земства, не раздѣляя опасеній противниковъ мелкой земской единицы, держится того мнѣнія, что, при всей своей относительной малокультурности, крестьянское населеніе Московской губерніи отнюдь не можетъ быть признано неспособнымъ къ общественной самодѣятельности. По словамъ кн. П. Д. Долгорукова „практика крестьянскихъ земствъ въ родѣ Вятскаго и Пермскаго, а также другихъ уѣздныхъ земствъ съ экономическими совѣтами, различными комиссіями, мелкими обществами сельскаго хозяйства, кредитными товариществами, а въ самое послѣднее время дѣятельность нѣкоторыхъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности воочію показываютъ, какъ много разумныхъ и полезныхъ элементовъ можетъ дать теперешняя деревня для общественнаго хозяйства". Въ Нижегородскомъ экономическомъ совѣтѣ въ доказательство того, что крестьянское населеніе способно къ самоуправленію, предсѣдатель уѣздной управы А. А. Остафьевъ привелъ примѣръ сс. Павлова, Ворсмы и Богородскаго, гдѣ общественныя дѣла ведутся уполномоченными отъ сходовъ и гдѣ при такихъ условіяхъ дѣлается много хорошаго, особенно въ Павловѣ. „Ссылаться на то, что русскій народъ неподготовленъ,—говорилъ въ томъ же совѣтѣ Н. П. Щегловъ,—несправедливо; изъ народа, конечно, выйдутъ достойные дѣятели". „Если вопросъ о всесословномъ органѣ,—пишетъ Екатеринбургская управа,—возникалъ и признавался своевременнымъ въ 60-хъ и 80-хъ годахъ, то нѣтъ основаній къ обратному заключенію теперь, спустя 40 лѣтъ, въ теченіе которыхъ, безусловно, культурныя силы страны стали выше, и, слѣдовательно, правильное выполненіе тѣхъ задачъ, которыя могутъ быть возложены на мелкіе самоуправляющіеся органы, является болѣе обезпеченнымъ". „И въ населеніи пробудилась общественная иниціатива, выражающаяся въ устройствѣ сельскохозяйственныхъ обществъ, кредитныхъ и ссудосберегательныхъ товариществъ, потребительныхъ обществъ, которыя при помощи своихъ агентовъ выполняютъ свои задачи съ

большимъ успѣхомъ, чѣмъ земство" (докладъ Красноуфимской управы). К. И. Ровинскій въ своей запискѣ Духовщинскому земскому собранію говоритъ: „въ каждомъ уѣздѣ, даже въ самыхъ глухихъ его частяхъ, имѣются люди, коимъ можно довѣрить мѣстное земское хозяйство, но мы только ихъ не знаемъ. Неужели же... мы должны хоронить идею о правильной земской организаціи только потому, что намъ кажется, что „людей нѣтъ", ибо мы подъ этими „людьми" до сего времени склонны понимать только себя, только одно привиллегированное сословіе".

Въ приведенныхъ примѣрахъ, какъ мы видимъ, опровергается огульная характеристика народной массы, какъ темной и некультурной, и указывается на извѣстную наличность интеллигентныхъ силъ, способныхъ работать въ мелкой земской единицѣ. Нѣсколько иначе ведутъ защиту мелкой земской единицы другіе ея сторонники. Экономическій совѣтъ при Курской уѣздной земской управѣ, анализируя современное положеніе деревни, рисуетъ печальную картину того, какъ „проникнутая недовѣріемъ, одержимая страхами всякаго рода, лучшая часть крестьянъ сторонится отъ дѣятельнаго участія въ общественной жизни, уклоняется отъ общественныхъ должностей, избѣгаетъ суда, остерегается высказываться публично и всегда готова на всякія уступки, лишь бы не придти въ столкновеніе какъ съ начальствомъ, такъ и съ односельцами. Такимъ образомъ, наиболѣе многочисленная, мирная, трудолюбивая, трезвая, нравственная, словомъ—созидающая часть населенія обречена на безсиліе; обыкновенно беретъ верхъ другая часть, малочисленная, но совмѣщающая въ себѣ противоположныя качества: менѣе щекотливую совѣсть съ сильными корыстными инстинктами или съ дерзкою разнузданностью. Это міроѣды, кулаки и сельская босая команда". Выходомъ изъ современныхъ нестроеній, противъ которыхъ безсильны всякія другія мѣропріятія, совѣтъ считаетъ лишь одно—привлеченіе къ участію въ сельскомъ управленіи болѣе культурныхъ слоевъ деревенскаго населенія. Полемизируя съ докладомъ управы, совѣтъ говоритъ: „основное положеніе аргументаціи управы вполнѣ вѣрно, а именно: въ неподготовленной средѣ никакая сила не дастъ полнаго эффекта, но и только. Сведенное къ своему безспорному содержанію, это положеніе не составляетъ аргумента противъ немедленнаго осуществленія мелкой земской единицы. Какъ ни угнетено крестьянство, но въ средѣ него найдется достаточно простого смысла для постройки разумнаго управленія въ деревнѣ. Нужно лишь дать точку опоры лучшей части крестьянъ; они отлично знаютъ, потому что на себѣ испытываютъ, всѣ невзгоды нынѣшнихъ нестроеній и охотно будутъ поддерживать всякое начинаніе, направленное къ улучшенію условій

деревенской жизни. А этого достаточно для правильнаго хода деревенскаго самоуправленія“.

Гласный Саратовскаго земства гр. А. Д. Нессельроде, признавая вмѣстѣ съ противниками мелкой земской единицы крайне низкій уровень культурнаго развитія огромной массы населенія, не можетъ согласиться съ выводами, дѣлаемыми изъ этого положенія. „Для меня,—пишетъ онъ въ своемъ докладѣ,—изъ этого положенія вытекаютъ совершенно противоположные выводы. Я думаю наоборотъ, что именно эта некультурность обязываетъ къ немедленному введенію мелкой земской единицы... Если 40 лѣтъ пореформенной жизни крестьянства при существованіи у него сословнаго самоуправленія и огромныхъ затратахъ земствъ къ поднятію его культурнаго уровня оказались недостаточными, то, мнѣ кажется, это наглядно доказываетъ неудовлетворительность существующаго порядка и необходимость внесенія въ него существенныхъ измѣненій. Трудно ожидать, чтобы еще 40 лѣтъ существующаго порядка вещей въ состояніи были подвинуть далеко впередъ культурное развитіе населенія. Болѣе вѣроятнымъ можно скорѣе считать обратное предположеніе, такъ какъ съ теченіемъ времени существующая организація земскихъ учрежденій оказывается все менѣе и менѣе приспособленной къ удовлетворенію потребностей постоянно усложняющейся жизни“.

Возможно, соглашаются защитники мелкой земской единицы что на первыхъ порахъ земское дѣло нѣсколько затормозится. „Если широкій размахъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ на время сократится, то большой бѣды отъ этого не будетъ; потомъ, когда на мѣстахъ разовьются мелкія единицы, будетъ гораздо легче проводить въ жизнь всякія мѣропріятія“ (А. А. Остафьевъ въ Нижегородскомъ экономическомъ совѣтѣ). „Пусть будетъ (сна чала) дѣлаться немногое, но, конечно, явятся дѣятельныя земскія единицы, которыя будутъ заражать общественной самодѣятельностью другія; вѣдь и теперь не всѣ земства работаютъ энергично, но за передовыми тянутся остальныя“ (В. А. Садовень, тамъ же).

„Одна репрессія во всѣ времена оказывалась безсильною пересоздать нравы; палка — плохое орудіе воспитанія... Самоуправленіе—лучшая школа для воспитанія нравовъ, лучшее, если не единственное, средство предупредить въ будущемъ какъ нерѣдкіе нынѣ массовые эксцессы, такъ и погромы, свидѣтелями которыхъ мы были еще недавно“ (Курскій уѣздный экономическій совѣтъ).

Курская губернская управа горячо опровергаетъ довольно распространенное мнѣніе, что нужно сперва образовать народъ, а затѣмъ уже дать ему самоуправленіе. „Нельзя культурный уровень поднять одною грамотностью и даже начитанностью... Ожидать отъ школьнаго обученія, чтобы оно одно воспитывало въ народной

массѣ знанія и навыки общественности, это значитъ возлагать на школу невыполнимыя для нея задачи... Ни одинъ ребенокъ не можетъ вынести изъ школьныхъ стѣнъ и сохранить въ своихъ общественныхъ отношеніяхъ то, чему противорѣчитъ вся жизнь въ совокупности, всѣ людскія отношенія... Мѣры для поднятія народнаго образованія необходимы, какъ одно изъ средствъ для повышенія культурнаго уровня населенія, но онѣ никоимъ образомъ не могутъ быть мѣрами исчерпывающими... Въ этомъ возраженіи преувеличено значеніе школьнаго обученія для поднятія культурнаго уровня и, наоборотъ, совершенно игнорируется самостоятельная воспитывающая сила такихъ общественныхъ учрежденій, какъ земство".

Приведенными выписками почти исчерпывается суть того, что было сказано въ защиту мелкой земской единицы въ періодъ работы до земскихъ собраній. Въ земскихъ собраніяхъ высказывались такія же соображенія. Тѣмъ не менѣе, хотя и рискуя впасть въ повторенія, мы не считаемъ возможнымъ опустить пренія въ собраніяхъ, какъ характерный показатель нашихъ общественныхъ взглядовъ и настроеній.

Въ Курскомъ экстренномъ уѣздномъ собраніи гл. М. Д. Исаковъ высказалъ, что, по его мнѣнію, „что хорошо, то всегда своевременно". Основы заключенія управы, считающей введеніе мелкой земской единицы несвоевременнымъ, онъ считаетъ слабыми, такъ какъ отсутствіе чувства гражданственности нельзя отрицать у нашего народа. Нельзя отрицать у него и уваженія къ личности и къ мнѣніямъ. На сходахъ часто бываютъ крайне бурныя пренія, тѣмъ не менѣе меньшинство всегда подчиняется большинству.

Кн. Д. И. Шаховской, возражая на постановленіе Ярославскаго уѣзднаго экономическаго совѣта, указалъ на то, что „если теперь есть люди, составляющіе волостные сходы и рѣшающіе на нихъ общія дѣла, то съ привлеченіемъ сверхъ этихъ людей еще и другихъ болѣе интеллигентныхъ, когда силъ станетъ не меньше, а иногда больше, о полномъ отсутствіи людей говорить не приходится"... Далѣе кн. Шаховской говоритъ, что въ кандидатахъ на выборныя должности не можетъ быть недостатка. „Вѣдь даже тамъ, гдѣ не будетъ другихъ интеллигентныхъ лицъ, по отношенію къ количеству людей, способныхъ служить обществу, дѣло во всякомъ случаѣ не будетъ хуже, чѣмъ теперь въ крестьянскомъ самоуправленіи".

Весьегонскій гласный А. М. Колюбакинъ горячо отстаивалъ мелкую земскую единицу въ собраніи: „если говорятъ, что нѣтъ людей, то забываютъ, что „война родитъ героевъ": люди есть, но имъ здѣсь нечего дѣлать. Не забудьте: послѣ освобожденія кре-

стьянъ вскорѣ дано было земское самоуправленіе. Если только что освобожденнаго раба охватила плодотворная работа, которую подчеркнулъ самъ законодатель, то тѣмъ болѣе надеждъ мы смѣло должны возлагать на современное свободное населеніе. Говорятъ, что главная масса темна, еще малограмотна, что вмѣсто земскихъ школъ заведутъ школы грамоты, вмѣсто докторовъ—фельдшеровъ. Если заводятъ школы грамоты и идутъ къ фельдшеру, то не потому, что предпочитаютъ, а берутъ то, что найти можно, что есть, потому что достать доктора труднѣе, чѣмъ фельдшера; пользоваться, такъ сказать, суррогатомъ вынуждаетъ ихъ нужда и врядъ ли можно въ этомъ упрекать. Скорѣе, въ силу простой справедливости, упрекъ должно было бы сдѣлать общественнымъ дѣятелямъ, культурному населенію. Если даже допустить, что будетъ въ первое время заминка въ ходѣ дѣла, то это поведетъ только къ прогрессу. Развѣ учрежденія не воспитываютъ также людей, какъ школы?“ Въ учрежденіи мелкой земской единицы гласный видитъ все будущее Россіи.

Въ Кузнецкомъ собраніи гл. И. А. Пшеничновъ, авторъ доклада о мелкой земской единицѣ, замѣтилъ, что для управы, можетъ быть, и нѣтъ людей, а для мелкой земской единицы найдутся. Отвѣчая гл. В. А. Ивановскому, приводившему, какъ примѣръ крестьянской некультурности, то, что въ собраніи гласные отъ крестьянъ обыкновенно молчатъ, г. Пшеничновъ объяснилъ, что это происходитъ по очень простой причинѣ: „уже и по газетамъ извѣстны случаи, когда эти гласные изъ собранія попадаютъ прямо въ холодную... Другое дѣло, если собранія будутъ въ деревняхъ въ своей средѣ, тамъ крестьяне не будутъ стѣсняться высказываться“.

На воспитательное значеніе мелкой земской единицы указывали еще гласные Н. П. Соловьевъ (Владимірскаго губернскаго собранія), Ѳ. В. Шагаровъ (Курскаго экстреннаго собранія), Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ (Московскаго губернскаго собранія) и многіе другіе. Возражая на положеніе управы, что надо сперва разбудить народъ, а потомъ дать ему самоуправленіе, гл. А. С. Перфильевъ (Курск. экстрен. собранія) высказалъ, что не школы, а участіе въ гражданской жизни разовьетъ народъ, гл. же А. А. Пожидаевъ полагалъ, что образованіе поднимется въ народѣ при введеніи мелкой земской единицы.

Въ нѣкоторыхъ рѣчахъ приводились историческія справки и общая характеристика того направленія мысли, которое сказывалось въ возраженіяхъ противниковъ мелкой земской единицы. Въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи М. П. Щепкинъ, возражая на мнѣніе губернской управы о незрѣлости нашего общества и деревни, говорилъ: „почти 50 лѣтъ тому назадъ насъ убѣ-

ждали въ нашей незрѣлости. „Мы не созрѣли"—говорилъ Ламанскій, „когда на очереди стояли великія реформы. Прошло полвѣка и намъ снова говорятъ, что мы не созрѣли. Когда же мы созрѣемъ наконецъ и кто дастъ намъ экзаменъ на аттестатъ зрѣлости?" [1]). Саратовскій губернскій гл. В. Д. Юматовъ тоже напомнилъ, что эту фразу („мы еще не готовы, не созрѣли") „на всѣ лады твердили противники освободительной крестьянской реформы 61-го года. То же было и передъ введеніемъ земскихъ учрежденій... Насколько оправдались эти опасенія — всѣмъ извѣстно: общество справилось съ земскимъ дѣломъ. Думаю, что и съ мелкой земской единицей населеніе справится, несмотря на сѣтованія о „неподготовленности" [2]).

Въ Тверскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. Е. В. де-Роберти говорилъ: „И 30 лѣтъ тому назадъ, и теперь возраженія эти (противъ мелкой земской единицы) носятъ одинъ и тотъ же характеръ: не столько выставляется аргументовъ, сколько возбуждается сомнѣній; въ этомъ вопросѣ обнаруживается полная нерѣшительность,—я думаю, тутъ сказывается наша общая болѣзнь русская и даже славянская—это болѣзнь воли, что я вывожу изъ всей нашей исторіи. Какъ пуганая ворона, которая по пословицѣ, всякаго куста боится, такъ и мы живемъ въ атмосферѣ постоянныхъ страховъ... Всѣ слои русскаго населенія обнаруживаютъ эту взаимную боязнь: интеллигенція, — мы, — боимся народа и управляющей бюрократіи, народъ боится насъ и той же бюрократіи и, наконецъ, бюрократія боится и насъ, и народа; всѣ эти довольно фантастическіе страхи составляютъ основную канву, на которой вышиваются мелкіе, однообразные, подъ-часъ до тошноты даже, узоры въ нашей общественной жизни, но тамъ, гдѣ царитъ повальный страхъ, тамъ, я думаю, мало имѣетъ мѣсто разумъ и логика; это особенно ярко сказывается по настоящему вопросу. Тутъ страхъ одолѣваетъ: вверху намъ чудится упраздненіе губернскаго земства и умаленіе его правъ, внизу — господство некультурной массы и всѣ послѣдствія, отсюда проистекающія. Вотъ почему всякій разъ, когда ставится вопросъ о мелкой земской единицѣ, мы сейчасъ же видимъ передъ собой эту длинную вереницу чисто русскихъ словъ: „рано", „подождемъ", „передадимъ въ комиссію", „подождемъ, чтобы народъ прошелъ извѣстную школу самоуправленія"; при этомъ забываютъ, что прежде, чѣмъ пройти какую-нибудь школу, надо пустить въ нее, а мы закрываемъ народу двери въ эту школу, мы его туда не пускаемъ. Словомъ, мы въ этомъ вопросѣ къ некультурной массѣ относимся совершено такъ же,

---

[1]) „Русскія Вѣдомости".

[2]) „Саратовскій Дневникъ".

какъ къ намъ, въ свою очередь, относятся тѣ, для которыхъ мы являемся пугаломъ и причиной совершенно напрасныхъ страховъ... И въ этомъ случаѣ насъ заставляютъ пройти школу, двери которой, однако, захлопываются передъ нами и при томъ такъ энергично и иногда грубо, что жестоко прищемляютъ пытающихся открыть эти двери".

Въ имѣющихся у насъ трудахъ комитетовъ заключается весьма мало свѣдѣній о полемикѣ между сторонниками и противниками мелкой земской единицы. По вопросу о „некультурности„ и „отсутствію людей" мы можемъ отмѣтить только пренія на эту тему въ Саратовскомъ губернскомъ комитетѣ [1]), гдѣ съ той и другой стороны были высказаны уже извѣстные намъ аргументы. Въ Пермскомъ уѣздномъ комитетѣ возраженія Ф. А. Теплоухова противъ мелкой земской единицы опровергались А. А. Медвѣдевымъ, Г. И. Баскинымъ и Г. С. Десятовымъ; послѣдній, указывая на то, что въ собраніяхъ мелкой земской единицы предполагается участіе не всѣхъ домохозяевъ, а выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, считалъ неосновательнымъ опасеніе, что интеллигентнымъ людямъ придется имѣть дѣло съ стихійностью толпы, какъ это полагалъ г. Теплоуховъ. Въ Аккерманскомъ комитетѣ въ отвѣтъ на замѣчаніе предводителя дворянства В. Г. Навроцкаго, что на земскихъ собраніяхъ представители крестьянъ мало отстаиваютъ интересы крестьянства, Н. И. Гозаловъ объяснялъ это застѣнчивостью крестьянскихъ представителей; при существованіи же мелкой земской единицы, представители крестьянскихъ обществъ, которымъ лучше всѣхъ извѣстны насущныя нужды смогутъ свободнѣе высказываться среди своихъ [2]). Отмѣтимъ еще въ интересной запискѣ В. И. Гусева, поданной въ Камышинскій комитетъ, указаніе на то, какъ онъ на собственномъ примѣрѣ убѣдился въ громадномъ воспитательномъ значеніи земскихъ учрежденій для крестьянъ; выбранный въ гласные, г. Гусевъ, какъ и всѣ вообще крестьяне, сначала мало понималъ значеніе земскихъ учрежденій и еще меньше интересовался ими, а затѣмъ постепенно втянулся, сталъ сознательно относиться къ земскому дѣлу и глубоко заинтересовался имъ. То же было и съ его товарищами-крестьянами. „Говорятъ,—пишетъ г. Гусевъ,—что народъ еще не доросъ, не дозрѣлъ, не наступило еще то время, чтобы можно было открывать мелкія народныя учрежденія. Да онъ и не дозрѣетъ и не поспѣетъ никогда, такъ какъ все, чему нужно зрѣть и спѣть, необходимо посѣять, посадить и растить; посадите маленькое деревцо — мелкую земскую народную единицу, поростите ее хоть немного, а потомъ и ждите уже плода".

[1]) „Саратовскій Дневникъ", № 218.

[2]) „Бессарабецъ".

Мелкая земская единица необходима, но моментъ для осуществленія ея неблагопріятенъ; она можетъ быть искажена,—этотъ доводъ тоже не остался безъ отвѣта, хотя, конечно, сторонники мелкой земской единицы не могли представить никакихъ положительныхъ гарантій относительно колеблющихся настроеній момента.

Пермская губернская земская управа полагаетъ, что вопросъ о мелкой земской единицѣ именно въ данное время является какъ нельзя болѣе своевременнымъ и умѣстнымъ, въ виду учрежденія особаго совѣщанія, когда само правительство поднимаетъ вопросъ объ улучшеніи экономическаго положенія крестьянскаго населенія, когда оно само находитъ, что существующій строй и условія жизни этого населенія страдаютъ недостатками и требуютъ неотложныхъ улучшеній, и когда, слѣдовательно, на земствѣ лежитъ нравственная обязанность высказать свое прямое и безпристрастное мнѣніе объ условіяхъ, при которыхъ это улучшеніе возможно, не стѣсняясь тѣмъ, что при этомъ придется высказать пожеланія объ измѣненіяхъ самаго порядка крестьянскаго управленія. Интересно привести мнѣніе гласнаго Тверского губернскаго земства В. Д. Кузьмина-Караваева, заявившаго себя ранѣе принципіальнымъ противникомъ мелкой земской единицы. Предупредивъ, что онъ и теперь остается таковымъ, „поскольку она разсматривается, какъ пониженіе единицы земскаго самоуправленія", онъ находилъ тѣмъ не менѣе, что „мы переживаемъ моментъ чрезвычайной важности и нынѣ, при предположеніи, существующемъ пока въ общественномъ сознаніи только, реорганизовать всю мѣстную жизнь, находитъ свое мѣсто и возбужденный вопросъ о такъ называемой мелкой земской единицѣ".

Весьегонскій гл. А. М. Колюбакинъ высказалъ въ земскомъ собраніи: „указывалось, что въ исторіи общества существуютъ смѣны періодически, какъ приливы и отливы, времена расцвѣта и застоя въ жизни общества и что въ періоды застоя нельзя поднимать такихъ коренныхъ вопросовъ. Врядъ ли наше дѣло входить въ это: наше дѣло не писать законы, но наша священная обязанность указать, какъ назрѣлъ этотъ вопросъ и какъ настоятельно онъ требуетъ разрѣшенія". Въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ высказалъ, что земство не можетъ руководиться въ своей дѣятельности гадательными предположеніями о возможномъ исходѣ ходатайствъ. Это внесло бы въ его дѣятельность нежелательный характеръ оппортунизма. Того же мнѣнія держался и гл. М. П. Щепкинъ, полагавшій, что сдѣлать представленіе о назрѣвшей нуждѣ — безусловный нравственный долгъ губернскаго земства. Нельзя ожидать лишь отъ правительства полезныхъ начинаній.

Нижегородская уѣздная земская управа, признавая извѣстную основательность опасеній Московской губернской управы, тѣмъ не

менѣе полагала, что вопросъ о мелкой земской единицѣ, а также связанный съ нимъ вопросъ о пересмотрѣ всего земскаго положенія, настолько назрѣлъ, что земству, которому всегда были дороги интересы населенія, слѣдуетъ его поднять.

Въ Таврическомъ губернскомъ земскомъ собраніи гл. В. В. Келлеръ, по поводу заключенія управы, что нужно выждать, какъ отнесется правительство къ постановленіямъ сельскохозяйственныхъ комитетовъ, высказалъ, что насущный вопросъ нельзя оставлять безъ обсужденія и ждать съ нимъ до тѣхъ поръ, пока выяснятся взгляды правительства, а нужно рѣшить его теперь же [1]).

Гл. Е. В. де-Роберти (Тверского губерн. собранія) указалъ на то, что общественное мнѣніе, несомнѣнно, имѣетъ громадное значеніе.

Комиссія Звенигородскаго земства полагала, что соображенія о возможномъ исходѣ земскихъ ходатайствъ едва ли могутъ имѣть рѣшающее значеніе. „Предоставленное земству право ходатайства о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ есть въ тоже время обязанность его доводить до свѣдѣнія правительства о назрѣвшихъ въ мѣстной жизни потребностяхъ, не вдаваясь въ гадательныя предположенія о вѣроятности того или иного разрѣшенія вопроса. Если ходатайство о введеніи мелкой земской единицы будетъ достаточно опредѣленно, если въ немъ будутъ указаны всѣ существенныя черты предполагаемаго учрежденія, то трудно думать, чтобы оно привело къ созданію организаціи иного, нежелательнаго типа; во всякомъ случаѣ подобный результатъ, если бы онъ и послѣдовалъ, нельзя будетъ считать ни прямымъ, ни косвеннымъ слѣдствіемъ самаго факта ходатайства.

Въ Лохвицкомъ комитетѣ А. К. Влахопуловъ въ своемъ докладѣ о мелкой земской единицѣ признавалъ основательность опасеній относительно „момента“, но полагалъ, что комитетъ врядъ ли можетъ освободить себя отъ обязанности высказаться по данному вопросу въ той увѣренности, что правительству во всякомъ случаѣ интересно знать, измѣнились ли съ 1881 г. взгляды мѣстныхъ людей на задачи самоуправленія, и какъ смотрятъ на это дѣло люди практики, работающіе въ деревнѣ при современномъ ея положеніи.

Само собою разумѣется, суррогаты и палліативы, предлагавшіеся взамѣнъ мелкой земской единицы, встрѣтили со стороны ея сторонниковъ дружный отпоръ.

Комиссія Звенигородскаго земства, упоминая о различныхъ добровольныхъ союзахъ въ помощь земству, говоритъ, что они не могутъ замѣнить мелкую земскую единицу. „Такъ какъ основа-

---

[1]) „Южный Курьеръ“.

ніемъ ихъ дѣятельности служатъ безвозмездный трудъ частныхъ лицъ и частныя средства, поступающія въ видѣ взносовъ, пожертвованій, сборовъ съ благотворительныхъ концертовъ и пр., то существованіе и развитіе ихъ находится въ зависимости отъ причинъ случайнаго характера". Кн. П. Д. Долгоруковъ въ докладѣ Суджанскому земству, приводя примѣры дѣятельности различныхъ частныхъ обществъ въ уѣздѣ, указываетъ ихъ случайный и временный характеръ, стоящій въ полной зависимости отъ наличности немногихъ дѣятельныхъ членовъ, съ уходомъ которыхъ эти частныя группы грозятъ распасться. Курская губернская управа говоритъ, что серьезно расчитывать на экономическія попечительства „съ ихъ полублаготворительнымъ и получиновническимъ характеромъ нельзя, и если самая идея о нихъ способна отсрочить рѣшеніе вопроса о мелкой земской единицѣ, то она вредна для осуществленія главной для земства идеи — расширенія мѣстнаго самоуправленія". Столь же отрицательно относятся къ такого рода организаціямъ Черниговская губернская управа, Херсонская уѣздная управа, гр. Нессельроде и др. Какъ отнеслось къ нимъ Московское губернское земское собраніе, намъ уже извѣстно.

Еще менѣе сочувствія встрѣтили нѣкоторыя другія аналогичныя предложенія, въ родѣ предложенія учредить должности земскихъ агентовъ или уполномоченныхъ и т. д. Общій смыслъ возраженій противъ нихъ тотъ, что всѣ такія организаціи основаны на чуждомъ для земства бюрократическомъ началѣ, являются только механической связью между земствомъ и населеніемъ и, не говоря уже объ общекультурныхъ цѣляхъ, не могутъ служить и для выясненія мѣстныхъ нуждъ въ той мѣрѣ, какъ мелкая земская единица (Херсонская уѣздная управа, кн. П. Д. Долгоруковъ, Тверской гл. И. И. Петрункевичъ и др.). Какъ эти организаціи, такъ и разныя частичныя поправки въ земскомъ представительствѣ не могутъ даже приблизительно разрѣшить тѣ задачи огромной важности, которыя современная жизнь поставила уже на ближайшую очередь, требуя поворота къ политикѣ творческаго характера, къ признанію за общественными силами правъ на активное участіе въ общегосударственной дѣятельности.

Закончимъ этотъ обзоръ двумя противоположными мнѣніями, представители которыхъ, имѣя въ виду одну и ту же цѣль—поднятіе правового сознанія народа, идутъ къ этой цѣли различными путями. Въ Тверскомъ губернскомъ собраніи гл. В. Д. Кузьминъ-Караваевъ заявилъ: „Всякая реформа только тогда будетъ плодотворна, всякая реформа только тогда будетъ имѣть глубокое внутреннее значеніе и успѣхъ, когда прямо бьетъ въ цѣль, когда она отвѣчаетъ насущной и назрѣвшей потребности, когда она устраняетъ то главное, что является препятствіемъ нормальнаго теченія жизни, нормальнаго

отправленія дѣятельности того или другого органа“. Съ этой точки зрѣнія г. Кузьминъ-Караваевъ, находя, что сторонники мелкой земской единицы преувеличиваютъ ея значеніе, полагаетъ, что въ этомъ заключается „громадная опасность“. „Когда будетъ дана та или другая мелкая организація на мѣстахъ, когда будетъ устроена мелкая земская единица, тогда общественная мысль успокоится и невольно остановится на томъ, что отнынѣ земская дѣятельность можетъ развиваться безпрепятственно и крестьянская жизнь будетъ идти лучше“. На мелкую земскую единицу г. Кузьминъ-Караваевъ смотритъ только какъ на одинъ изъ элементовъ устраненія непорядковъ современной сельской жизни; на первый же планъ ставитъ правовыя реформы. Въ своемъ отвѣтѣ на эту рѣчь гл. И. И. Петрункевичъ высказалъ: „Я не утверждаю, что если мы сегодня введемъ мелкую земскую единицу, то завтрашній день въ деревнѣ все будетъ превосходно, что наступитъ Эльдорадо, я далекъ отъ мысли, что сразу будутъ устранены всякаго рода непорядки, но тѣмъ не менѣе я полагаю, что такія организаціи будутъ заключать въ себѣ всѣ элементы, которые дадутъ имъ возможность съ развитіемъ своей дѣятельности примкнуть къ тому движенію, которое совершается нынѣ исключительно культурными слоями русскаго народа, и превратятъ это движеніе въ движеніе не отдѣльныхъ лицъ, не однихъ только культурныхъ классовъ. Это будетъ народное движеніе, это будетъ развитіе всего народа, это будетъ не та идея, которая теперь стоитъ за нами и не даетъ возможности подняться на высоту ни европейской мысли, ни европейскихъ учрежденій, но это будетъ тотъ элементъ, который будетъ насъ толкать въ томъ же направленіи, въ которомъ мы теперь идемъ одни“...

VII.

Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ различныхъ общественныхъ собраніяхъ.

Кромѣ земства и комитетовъ вопросъ о мелкой земской единицѣ служилъ предметомъ обсужденія и въ нѣкоторыхъ другихъ общественныхъ собраніяхъ — на съѣздахъ и въ засѣданіяхъ различныхъ обществъ. Въ цѣляхъ болѣе или менѣе полнаго учета свѣдѣній о положеніи изучаемаго вопроса въ позднѣйшее время мы приводимъ, въ видѣ дополненія къ предыдущему, данныя о дѣятельности и этихъ учрежденій. Мы не можемъ, однако, считать матеріалъ, который намъ удалось собрать для составленія настоящей главы, болѣе или менѣе исчерпывающимъ; возможно, что нѣкоторыя изъ нихъ и ускользнули отъ нашего вниманія.

Первымъ по времени изъ отозвавшихся на данный вопросъ

былъ съѣздъ дѣятелей по кустарной промышленности, засѣдавшій въ Петербургѣ въ мартѣ 1902 г. Обсужденіе вопроса о мелкой земской единицѣ, въ секціи по экономическимъ и общимъ вопросамъ, было вызвано докладомъ Н. В. Раевскаго; въ этомъ докладѣ проводилась мысль, что для успѣшнаго содѣйствія кустарной промышленности представляется весьма желательнымъ введеніе обязательнаго начальнаго обученія и образованіе новой земской единицы, меньшей, чѣмъ уѣздъ. При обсужденіи поднятаго докладомъ вопроса были, между прочимъ, высказаны тѣ соображенія, что сравнительно съ Западной Европой, гдѣ мелкія земскія единицы дѣйствуютъ весьма успѣшно, наше населеніе еще весьма малокультурно. Поэтому у насъ, съ пониженіемъ общей самоуправляющейся единицы, могутъ выступить мелкіе своекорыстные интересы. Распря, которая происходитъ и теперь между двумя единицами — губернскимъ и уѣзднымъ земствами, — усилится. Объединеніе дѣятельности этихъ единицъ, при ихъ дробности, затруднится. Съ другой стороны, наряду съ некультурностью нашего крестьянскаго населенія трудно будетъ примирить свободное участіе его въ дѣятельности проектируемыхъ организацій съ подчиненнымъ положеніемъ его въ отношеніи земскихъ начальниковъ, которые, по всей вѣроятности, явятся и предсѣдателями на земскихъ собраніяхъ мелкихъ земскихъ единицъ. Собранія же эти будутъ выбирать гласныхъ въ уѣздныя, а послѣднія въ губернскія собранія.

Послѣ преній секція приняла такую резолюцію:

1) Подъемъ и развитіе кустарной промышленности могутъ быть достигнуты исключительно при живомъ участіи учрежденій общественнаго самоуправленія. Дать же наиболѣе плодотворные результаты эти учрежденія могутъ лишь при условіи широкаго, обнимающаго всѣ слои населенія избирательнаго права и широкой самостоятельности. Только при этихъ условіяхъ могутъ оказать существенную пользу и болѣе мелкія, чѣмъ уѣздъ, самоуправляющіяся организаціи. 2) Сверхъ сего, спеціально по отношенію къ мелкимъ земскимъ самоуправляющимся единицамъ, основнымъ условіемъ ихъ осуществленія и плодотворной дѣятельности является полное и всестороннее уравненіе крестьянъ съ прочими сословіями въ ихъ правахъ вообще, въ порядкѣ суда и управленія—въ частности. 3) Для подъема промышленнаго духа населенія и развитія въ немъ самодѣятельности необходимо прежде всего свободное развитіе личности, а для достиженія этого необходимы: а) широкое развитіе просвѣщенія на основахъ всеобщаго начальнаго обученія и надлежащаго простора для взаимодѣйствія образованныхъ слоевъ и трудящихся массъ населенія; б) обезпеченный правопорядокъ; в) свободное устройство образовательныхъ, техническихъ и промышленныхъ союзовъ.

Эту резолюцію секція и внесла въ общее собраніе съѣзда, состоявшееся 20 марта подъ предсѣдательствомъ Д. А. Тимирязева. Постановленіе секціи вызвало протестъ со стороны предсѣдателя, который заявилъ, что оно не можетъ быть включено въ сводъ резолюцій съѣзда, такъ какъ вопросы, которыхъ она касается, выходятъ изъ предѣловъ программы съѣзда, призваннаго выработать практическія мѣропріятія для содѣйствія кустарной промышленности. Послѣ оживленной защиты постановленія секціи со стороны кн. Д. И. Шаховскаго, И. М. Радецкаго, гр. П. А. Гейдена, Н. В. Раевскаго, А. Г. Штанге, предсѣдатель поставилъ вопросъ на баллотировку [1]), и большинство голосовъ высказалось противъ предполагаемаго исключенія.. Тогда предсѣдатель заявилъ, что, въ виду обнаружившагося разногласія между членами съѣзда, онъ принимаетъ на себя обязанность исключить своею дискреціонною предсѣдательскою властью данное постановленіе. По поводу исключенія этого и нѣкоторыхъ другихъ постановленій предсѣдатель съѣзда Д. А. Тимирязевъ и за нимъ министръ земледѣлія и государственныхъ имуществъ А. С. Ермоловъ въ своихъ заключительныхъ рѣчахъ замѣтили, что совершенно не важно, приняты ли или нѣтъ опредѣленныя, формальныя постановленія, — важны тѣ соображенія, тѣ доводы, которые высказываются...

Въ непосредственной связи съ сужденіями кустарнаго съѣзда по вопросу о мелкой земской единицѣ стоитъ рефератъ К. К. Арсеньева въ С.-Петербургскомъ юридическомъ обществѣ въ засѣданіи 30 апрѣля того-же 1902 года: „Настоящее положеніе вопроса о мелкой земской единицѣ“ [2]). Въ своемъ рефератѣ г. Арсеньевъ даетъ очеркъ возникновенія и развитія вопроса о всесословной волости и мелкой земской единицѣ съ начала 70-хъ годовъ и до позднѣйшаго времени, кончая кустарнымъ съѣздомъ. Тѣ аргументы, которые выдвигались противниками мелкой земской единицы, между прочимъ, на кустарномъ съѣздѣ, г. Арсеньевъ сводитъ къ слѣдующимъ положеніямъ, возражая на каждое изъ нихъ.

1. Созданіе мелкой земской единицы повлечетъ за собою перемѣну въ системѣ земскихъ выборовъ. Перенесенные въ волость, гдѣ всесиленъ земскій начальникъ, выборы понизятъ въ чрезвычайной степени общій уровень земскаго представительства. Это соображеніе неосновательно потому, что между учрежденіемъ мелкой земской единицы и перенесеніемъ въ нее земскихъ выборовъ внутренней необходимой связи нѣтъ.

2. На мелкую земскую единицу перейдутъ функціи земства-

---

[1]) Вмѣстѣ съ другимъ постановленіемъ секціи, выражавшимъ пожеланіе, чтобы на сѣверозападныя губерніи, сѣверный Кавказъ и другія области были распространены общія земскія учрежденія.

[2]) „Право“, 1902 г., № 19.

которыя будутъ исполняться хуже: земская школа будетъ вытѣснена школой грамоты, медицинская помощь—фельдшерами и знахарями.—Противъ этого можно возразить, что м. з. е. призвана не *замѣнить*, а только *восполнить* нынѣшнюю земскую организацію. Быть можетъ, при ея существованіи, *наряду* съ земскими школами, станутъ возникать школы грамоты, *наряду* съ врачами станутъ лечить народъ фельдшера—но гдѣ только возможно, крестьяне всегда предпочтутъ земскую школу и настоящую медицинскую помощь.

3. Учрежденіе м. з. е. повлечетъ за собою крайнюю разнохарактерность земскаго дѣла. Губернскому земству придется считаться съ сотней мелкихъ земскихъ единицъ.—На самомъ дѣлѣ губернскому земству придется сноситься только съ уѣздными, а уѣзднымъ съ волостями. Послѣднее имѣетъ мѣсто и въ настоящее время. Что касается разнообразія, то оно является неизбѣжнымъ послѣдствіемъ самоуправленія. Однообразіе можетъ быть создано только административнымъ шаблономъ.

4. Мелкая земская единица будетъ стоять слишкомъ близко къ повседневнымъ и мелкимъ „интересамъ колокольни“. У нея не можетъ быть широты взгляда; она не въ состояніи разсматривать „мѣстныя пользы и нужды“ съ точки зрѣнія пользъ и нуждъ общегосударственныхъ.—Широты взглядовъ отъ волости и не требуется; для этого существуетъ губернское земство.

5. Во главѣ мелкой земской единицы будетъ стоять земскій начальникъ, какъ представитель господствующаго сословія, подобно тому какъ во главѣ уѣзднаго и губернскаго земства стоитъ предводитель дворянства.—Опасеніе, о которомъ идетъ рѣчь, врядъ ли основательно: интересы, вѣдаемые мелкой земской единицей, будутъ слишкомъ маловажными и политически безразличными для того, чтобы во главѣ всесословной волости поставленъ былъ представитель господствующаго сословія. Конечно, независимость м. з. е. возможна только подъ условіемъ устраненія отъ участія въ ея дѣлахъ всѣхъ должностныхъ лицъ, облеченныхъ на ея территоріи административною, судебною и полицейскою властью.

Далѣе, г. Арсеньевъ доказываетъ, что созданіе мелкой земской единицы требуется, прежде всего, въ интересахъ справедливости,—равномѣрнаго распредѣленія мірскихъ сборовъ; оно необходимо для привлеченія къ дѣлу самоуправленія всѣхъ умственныхъ и нравственныхъ силъ мѣстности, въ настоящее время не утилизируемыхъ земствомъ, и, наконецъ, только съ учрежденіемъ мелкой земской единицы возможно будетъ достигнуть сближенія сословій, необходимость котораго лучше всего подтверждается печальными событіями нашихъ дней.

Докладъ г. Арсеньева вызвалъ оживленный обмѣнъ мнѣній.

В. М. Гессенъ, высказываясь всецѣло въ пользу выставленныхъ докладчикомъ положеній и развивая нѣкоторыя болѣе подробно, указалъ, между прочимъ, на то, что предположеніе, будто земскій начальникъ займетъ въ волостномъ самоуправленіи мѣсто, занимаемое въ уѣздномъ и губернскомъ земствѣ предводителемъ дворянства, врядъ ли правильно: земскій начальникъ не *представитель* высшаго сословія, а административная власть. Его отношеніе къ мелкой земской единицѣ можетъ быть аналогичнымъ отношенію губернатора, а не предводителя дворянства къ земству. Онъ будетъ органомъ надзора, а не предсѣдателемъ собранія. При такихъ условіяхъ его отношеніе въ волости будетъ, во всякомъ случаѣ, нормальнѣе настоящаго. В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, бывшій однимъ изъ противниковъ мелкой земской единицы на кустарномъ съѣздѣ, указалъ на то, что въ спорѣ о предлагаемой организаціи смѣшиваются два понятія—о всесословной волости и мелкой единицѣ земскаго самоуправленія. Поскольку рѣчь идетъ о замѣнѣ современной волости всесословной—это будетъ очень полезная, но и скромная реформа, которая, конечно, далеко не разрѣшитъ всѣхъ наболѣвшихъ тяжелыхъ вопросовъ. Учрежденіе же мелкой земской единицы должно повлечь за собою пониженіе единицы земскаго самоуправленія. На мелкую земскую единицу возлагаютъ слишкомъ много надеждъ и упованій, указываютъ, что земство сдѣлается тогда народнымъ. Такое отношеніе къ вопросу заставляетъ опасаться, что м. з. е. неизбѣжно приведетъ къ реформѣ земскихъ выборовъ, а это было бы гибельно. Для того чтобы ввести народъ въ земство, достаточно было бы вернуться къ положенію 1864 г., къ его системѣ представительства. Главная невыгода въ томъ, что предполагаемая реформа идетъ мимо тѣхъ явленій, которыя составляютъ дѣйствительное зло нашего самоуправленія. Съ одной стороны дѣятельность земства не встрѣчаетъ довѣрія, съ другой—крестьянство безправно. Для устраненія этихъ явленій мелкая земская единица ничего не даетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ она можетъ лишить насъ достигнутыхъ уже результатовъ земской дѣятельности.

Въ отвѣтномъ словѣ г. Арсеньевъ указалъ, что нельзя видѣть существенной разницы между той организаціей, которая ранѣе предлагалась подъ именемъ всесословной волости, и мелкой земской единицей. Соглашаясь съ тѣмъ, что нынѣшнія условія неблагопріятны для реформъ, на что указывалъ г. Кузьминъ-Караваевъ, г. Арсеньевъ считаетъ необходимымъ ограничить задачи мелкой земской единицы чисто хозяйственными функціями, безъ предоставленія ей права выборовъ въ земство Но и въ такомъ видѣ м. з. е. будетъ имѣть весьма большое значеніе, хотя, конечно, введеніе ея не разрѣшитъ всѣхъ давно назрѣвшихъ и наболѣвшихъ вопросовъ нашей общественной жизни. Несомнѣнно то, что новая организація

повліяетъ на поднятіе умственнаго уровня народа, на расширеніе его кругозора, а чѣмъ выше будетъ подниматься народная масса, тѣмъ, конечно, труднѣе будетъ оставить въ силѣ ея современное неудовлетворительное юридическое положеніе.

Въ томъ же С.-Петербургскомъ юридическомъ обществѣ мелкой земской единицѣ были посвящены два реферата: И. М. Страховскаго—„Крестьянское сословное самоуправленіе", въ засѣданіи 19 ноября [1]) и Г. С. Вольтке—„Основныя черты желательной организаціи уѣзднаго управленія въ связи съ устройствомъ мелкой земской единицы", въ засѣданіи 13 января 1903 г. [2]). Г. Страховскимъ въ его докладѣ было обращено вниманіе на то, что въ ряду препятствій для созданія низшей самоуправляющейся всесословной единицы является существованіе особаго крестьянскаго управленія, обременяющаго сельское населеніе обиліемъ выборныхъ должностей и значительностью расходовъ на его содержаніе. Можетъ ли быть устранена конкурренція этого управленія съ проектируемой низшей земской единицей въ области мѣстнаго управленія и не представляется ли возможнымъ установить соединеніе этихъ двухъ организацій на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ?

Очертивъ послѣдовательное развитіе обособленнаго сословнаго управленія крестьянъ и подчиненіе его сословному же попечительству высшаго дворянскаго класса, докладчикъ „указалъ на ненормальность такого положенія и шаткость тѣхъ теоретическихъ основаній, на которыхъ оно покоится. Вмѣстѣ съ тѣмъ докладчикъ остановился на техническихъ недостаткахъ въ дѣятельности сельскихъ обществъ и на предлагаемыхъ мѣрахъ къ ихъ устраненію, какъ на процессахъ, идущихъ на встрѣчу идеѣ низшихъ всесословныхъ самоуправляющихся единицъ. Анализъ этихъ явленій приводитъ къ убѣжденію, что является необходимостью разобщеніе поземельной организаціи крестьянъ отъ ихъ общественно-селенной организаціи. При этомъ условіи отпадаютъ всѣ основанія для сохраненія сословности сельскаго управленія; оно должно сдѣлаться безсословнымъ, включивъ въ составъ не только крестьянъ, но и другихъ сельскихъ жителей. Волость, не удовлетворяя общественно-хозяйственныхъ потребностей мѣстнаго населенія, превратилась въ настоящее время въ низшій органъ общаго административнаго управленія. Въ этомъ отношеніи она вполнѣ можетъ быть замѣнена существующимъ уже участковымъ устройствомъ уѣзда (участки земскихъ начальниковъ, податныхъ инспекторовъ, становыхъ приставовъ и т. д.), при условіи объединенія разновидностей этого устройства и дальнѣйшаго приближенія его къ населенію. Доклад-

---

[1]) „Право", 1902 г., № 51.

[2]) Право, 1903 г., № 6.

чикъ высказалъ мнѣніе, что для образованія мелкихъ земскихъ хозяйственныхъ единицъ едва ли можно воспользоваться волостями, въ виду неудачнаго опредѣленія территоріи волостей и инертности волостнаго механизма въ теченіе многихъ лѣтъ. Такія единицы могли бы быть образованы, по его мнѣнію, путемъ разрѣшенія безсословнымъ сельскимъ обществамъ соединяться въ союзы съ частными землевладѣльцами, проживающими внѣ селеній, для удовлетворенія общихъ имъ потребностей (Zweckverbände), или же путемъ раздѣленія всего уѣзда на территоріальные участки, съ предоставленіемъ хозяйственнаго самоуправленія населенію этихъ участковъ. Изъ сдѣланныхъ по поводу доклада замѣчаній слѣдуетъ отмѣтить возраженія К. К. Арсеньева и В. М. Гессена противъ образованія, взамѣнъ низшихъ земскихъ единицъ, добровольныхъ союзовъ съ опредѣленными цѣлями; существенное неудобство ихъ—факультативность, между тѣмъ въ дѣлѣ организаціи мѣстныхъ земскихъ единицъ не должно быть ничего условнаго и неопредѣленнаго; кромѣ того такіе союзы были бы лишены необходимой связи съ существующими земскими учрежденіями. Въ отвѣтъ на это докладчикъ указалъ, что, намѣчая въ докладѣ два пути для образованія мѣстныхъ организацій, онъ отдавалъ этимъ путямъ предпочтеніе только по сравненію съ механическимъ преобразованіемъ волостей, но не защищалъ, въ особенности, организаціи союзовъ съ опредѣленными цѣлями. Такой путь образованія низшихъ самоуправляющихся единицъ представляетъ извѣстныя преимущества, въ смыслѣ возможности органическаго возникновенія земскихъ единицъ, но если уѣздныя территоріи могутъ быть удачно раздѣлены на участки, населеніе коихъ дѣйствительно связано общими интересами, то докладчикъ готовъ присоединиться къ высказаннымъ по этому вопросу предложеніямъ.

Докладъ г. Вольтке даетъ схему желательнаго мѣстнаго управленія. Для дѣлъ административныхъ должны быть устроены въ уѣздахъ два новыхъ коллегіальныхъ органа—участковое правленіе и волостное правленіе, и третій единоличный—сельскій начальникъ; параллельно съ этими административными органами должны быть устроены, какъ органы общественнаго самоуправленія, участковое собраніе съ участковой управой, волостное собраніе съ волостной управой и сельскій сходъ съ сельскимъ старостой, причемъ низшія земскія единицы—собранія волостное и участковое должны быть неразрывно связаны съ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Право принимать участіе въ общественномъ самоуправленіи и обязанность участвовать въ самообложеніи для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ присваивается всѣмъ лицамъ, постоянно проживающимъ въ данной мѣстности, т. е. владѣющимъ въ ней недвижимымъ имуществомъ, торговымъ или промышленнымъ заведеніемъ, или

пребывающимъ въ мѣстности непрерывно въ теченіе 3 лѣтъ, независимо отъ приписки къ тому или иному обществу и отъ сословнаго положенія даннаго лица. Основною ячейкой административной и общественно-хозяйственной организаціи въ уѣздахъ долженъ стать сельскій округъ, изъ одного или нѣсколькихъ селеній, и опредѣленной территоріи вокругъ нихъ. Административныя функціи вѣдаютъ въ округѣ назначенный правительствомъ сельскій начальникъ, а общественно-хозяйственныя дѣла—сельскій сходъ съ выборнымъ сельскимъ старостою. Выборные отъ всѣхъ сельскихъ сходовъ волости составляютъ волостное собраніе. Правленія участковое и волостное составляются изъ представителей разныхъ вѣдомствъ—участковаго или волостнаго начальника, судьи, податнаго и фабричнаго инспектора и проч., а также непремѣннаго члена соотвѣтственнаго правленія. Коллегіальные органы рѣшаютъ важнѣйшія дѣла съ правомъ обжалованія въ порядкѣ инстанцій, во главѣ которыхъ стоитъ Правит. Сенатъ.

Въ преніяхъ по поводу этого доклада были сдѣланы указанія на чрезмѣрную сложность, неудобоисполнимость и дороговизну проектируемой организаціи.

Мы видимъ, что эти три доложенные С.-Петербургскому обществу реферата представляютъ послѣдовательную разработку вопроса о мелкой земской единицѣ,—исторію его и общую защиту предлагаемой новой общественной формы, изученіе отношенія мелкой земской единицы къ существующему крестьянскому сословному управленію и, наконецъ, намѣченную схему ея организаціи.

Изъ другихъ юридическихъ обществъ вопросомъ о мелкой земской единицѣ занимались Харьковское и Томское. Въ Харьковскомъ обществѣ, въ засѣданіи 25 января 1903 г., былъ заслушанъ докладъ И. П. Бѣлоконскаго „О мелкой земской единицѣ"; содержаніе этого доклада резюмировано въ слѣдующихъ положеніяхъ: 1) вопросъ о м. з. е. возникъ почти одновременно съ введеніемъ земскихъ учрежденій; 2) явился онъ какъ результатъ неполноты положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г.; 3) положеніе 1890 г., сокративъ и сузивъ функціи земства, способствовало возбужденію этого вопроса; 4) вопросъ этотъ отвѣчаетъ назрѣвшей потребности; 5) м. з. е поглотитъ волость. Докладчикомъ приведено было при этомъ подробное изложеніе проекта Курской губернской управы [1]). Рефератъ былъ встрѣченъ большимъ сочувствіемъ со стороны членовъ общества.

Въ Томскомъ юридическомъ обществѣ 25 марта 1903 г. прочиталъ свой докладъ „Къ вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ губерніяхъ сибирскихъ" членъ красноярскаго окружнаго суда

---

[1]) „Право", 1903 г., № 7.

Е. Г. Шольпъ [1]). Цѣлымъ рядомъ данныхъ докладчикъ устанавливаетъ, что всѣ существенныя земскія потребности населенія Енисейской губерніи или совсѣмъ не удовлетворяются, или удовлетворяются въ количественномъ и качественномъ отношеніяхъ въ нѣсколько разъ хуже, чѣмъ въ губерніяхъ земскихъ. Настоятельной необходимостью является введеніе земскаго самоуправленія, которое одно способно упорядочить и вести дѣло земскаго хозяйства въ Сибири. Земскіе элементы въ населеніи для этого есть и сибирское крестьянство достаточно подготовлено, чтобы справиться съ задачами земскаго самоуправленія. Докладчикъ даетъ довольно подробно разработанный проектъ организаціи сибирскаго земства. Въ систему земскихъ учрежденій Сибири слѣдуетъ ввести не только губернскую и уѣздную, но и волостную земскую единицу, образованную по общему типу, т. е. состоящую изъ волостнаго земскаго собранія и исполнительнаго его органа. За необходимость введенія этой единицы говорятъ мѣстныя условія: 1) готовая волостная организація, выполняющая и нынѣ въ зачаточномъ видѣ различныя земскія функціи; 2) громадность территоріи уѣздовъ Енисейской губерніи; 3) отсутствіе дворянскаго и вообще частнаго землевладѣнія; 4) необходимость передать въ земскія учрежденія волостные сборы, расходуемые нынѣ только въ малой степени на непосредственныя нужды крестьянъ. Неизбѣжнымъ результатомъ образованія волостной земской единицы должно быть упраздненіе нынѣшняго волостнаго управленія, хозяйственныя функціи котораго отойдутъ въ волостное земство, административно-фискальныя—къ подлежащимъ органамъ правительства, судебныя—могутъ быть возложены на выборныхъ мировыхъ судей или на безсословный волостной судъ, организованный по типу гминныхъ судовъ. Волостныя, уѣздныя и губернскія земскія учрежденія—самоуправляющіяся и самооблагающіяся земскія единицы, основныя отношенія между которыми опредѣляются закономъ. Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, кромѣ указанныхъ въ дѣйствующемъ нынѣ законѣ, должны относиться: 1) попеченіе не только о хозяйственной, но и участіе въ учебной и воспитательной сторонахъ школьнаго и внѣшкольнаго образованія; 2) попеченіе о народномъ продовольствіи; 3) организація мелкаго кредита и урегулированіе торговли сельско-хозяйственными продуктами; 4) юридическая помощь населенію и 5) организація разныхъ видовъ страхованія. Платить земскій сборъ и пользоваться избирательными правами, кромѣ обычныхъ земскихъ плательщиковъ, должны и всѣ остальныя лица, проживающія постоянно въ данной мѣстности и имѣющія отъ чего бы то ни было доходъ или жалованье, не менѣе опредѣленнаго закономъ минимума.

---

[1]) „Право“, 1903 г., № 19 и „С.-Петерб. Вѣд.“, 1903 г., № 102.

Лица, платящія земскій налогъ не менѣе опредѣленнаго размѣра, а также всѣ плательщики налога, пользующіеся извѣстнымъ образовательнымъ цензомъ, непосредственно принимаютъ участіе въ волостномъ избирательномъ собраніи, всѣ остальные участвуютъ въ немъ черезъ выборныхъ отъ сельскаго избирательнаго схода. Волостные гласные избираются волостнымъ избирательнымъ собраніемъ, уѣздные—волостнымъ земскимъ собраніемъ, губернскіе—уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Въ земскихъ собраніяхъ предсѣдательствуютъ избираемыя этими собраніями лица. Избираемыми въ гласные могутъ быть не только лица, входящія въ составъ какого либо изъ земскихъ собраній губерніи, но всѣ вообще пользующіяся избирательнымъ правомъ въ какомъ либо избирательномъ волостномъ собраніи губерніи. Гласнымъ за время участія въ земскихъ собраніяхъ необходимо платить суточныя и прогоны для поѣздки въ собраніе. Земскія учрежденія въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно, что проявляется, между прочимъ, въ правѣ земства назначать всѣхъ служащихъ безъ согласія администраціи. Необходимо также право вступать въ союзныя отношенія нѣсколькимъ земскимъ единицамъ, хотя бы и разныхъ губерній, для успѣшнаго осуществленія земскихъ задачъ. Для выполненія всѣхъ земскихъ нуждъ, помимо земскихъ сборовъ, необходимо ассигнованіе нѣкотораго процента изъ доходовъ казны, получаемыхъ въ губерніи, или передача въ земства нѣкоторыхъ казенныхъ налоговъ. Горные округа и уѣздные города образуютъ самостоятельныя земскія единицы, равныя волостнымъ; губернскій городъ приравнивается къ уѣздной земской единицѣ; въ городахъ земскимъ собраніямъ соотвѣтствуютъ городскія думы.

Нѣсколько ранѣе, 6 февраля, этотъ докладъ о введеніи въ Сибири земскихъ учрежденій, съ волостной земской единицей въ основѣ, былъ прочитанъ Е. Г. Шольпомъ въ Красноярскомъ отдѣлѣ Московскаго общества сельскаго хозяйства, работавшемъ по выясненію нуждъ мѣстной сельскохозяйственной промышленности [1]). Отдѣлъ всецѣло присоединился къ положеніямъ докладчика.

О дѣятельности сельско-хозяйственныхъ обществъ въ данномъ направленіи намъ извѣстно вообще очень мало. Отвѣтили на нашъ запросъ и прислали нѣкоторые матеріалы по вопросу о мелкой земской единицѣ только два общества—Ново-Московское (Екатеринославской губ.) и Подольское; кромѣ того еще нѣсколько другихъ обществъ увѣдомили, что даннаго вопроса они не поднимали и не обсуждали. Вообще, насколько можно судить, вопросомъ о мелкой земской единицѣ, несмотря на то, что онъ имѣетъ ближай-

[1]) С.-Петерб. Вѣд., 1903, № 50.

шее отношеніе къ сельскому хозяйству и привлекъ напряженное вниманіе мѣстныхъ дѣятелей, сельско-хозяйственныя общества за разсматриваемое время занимались очень мало.

Въ Новомосковское общество сельскаго хозяйства, въ январѣ 1903 г., были внесены два доклада о мелкой земской единицѣ— Н. В. Быкова и А. Ф. Куличенко.

Въ докладѣ г. Быкова указанъ въ общихъ чертахъ современный характеръ земской дѣятельности, все болѣе и болѣе склоняющейся, въ силу условій данной организаціи земскихъ учрежденій, къ бюрократизаціи. Единственнымъ выходомъ изъ этого положенія, въ высшей степени вредно отражающагося на интересахъ населенія, является образованіе мелкой земской единицы. Препятствія для этого только кажущіяся. Конечно, мелкая земская единица въ своемъ совершенномъ видѣ не можетъ родиться сразу, какъ Минерва изъ головы Юпитера. Деревенскіе земцы и деревенскія денежныя средства создадутся мало по малу, съ подъемомъ деревни. И первые шаги дѣйствующихъ земскихъ учрежденій были черезчуръ скромны, по мѣстамъ миверны, а кое гдѣ эти первые шаги были совсѣмъ не земскимъ дѣломъ, а своекорыстнымъ обдѣлываніемъ дѣлишекъ со стороны земскихъ дѣльцовъ. Однако живое вліяніе земли передѣлывало все дурное въ первыхъ земскихъ начинаніяхъ и земская дѣятельность стала улучшаться и преуспѣвать. Вызванныя къ жизни подспудныя силы мѣстнаго населенія мало по малу создали земское дѣло съ его нынѣшнимъ 30 милліоннымъ бюджетомъ. Между тѣмъ тогда было всеобщее оскудѣніе, тогда на Руси было мало гражданъ и въ изобиліи водился обыватель, отчужденный отъ общественнаго дѣла. И тогда однако не замедлили появиться достойные дѣятели. Развитіе же мелкой земской единицы должно совершаться въ настоящее время при болѣе благопріятныхъ условіяхъ. Подъ ноги полезному начинанію—мелкой земской единицѣ—бросается запугиваніе повышеннымъ обложеніемъ Докладчикъ не знаетъ, какое было бы обложеніе, если бы была введена мелкая земская единица, но думаетъ, что земское дѣло вообще не далеко уѣдетъ на обложеніяхъ Земское дѣло, какъ хозяйственное, должно стремиться поддерживать себя не налогами, а собственными доходными предпріятіями. Къ этому и идутъ западноевропейскія земскія учрежденія. Такъ должно быть и у насъ. Но такъ можетъ быть только тогда, когда на мѣстахъ будетъ кому развивать и цѣлесообразно эксплуатировать земскія доходныя предпріятія. Современному земству, удаленному отъ этихъ предпріятій, съ этимъ справиться не по силамъ. Это дѣло мелкихъ земскихъ единицъ. Мелкая земская единица не можетъ не быть жизнеспособной и прогрессирующей общественной формой; главныя ея преимущества—гласность и широкое участіе населенія въ дѣлахъ

общины. Мелкая земская единица и должна быть ничѣмъ инымъ, какъ земской общиной, дѣломъ общинъ, дѣломъ всей земли [1]).

Докладъ г. Куличенко заключалъ въ себѣ и схему организаціи мелкой земской единицы. Къ сожалѣнію, у насъ нѣтъ въ рукахъ его доклада, а лишь протоколъ засѣданія общества. Изъ записанныхъ въ немъ преній видно, между прочимъ, что по проекту г. Куличенко, всякій имѣющій 50 дес. земли имѣетъ право участвовать въ выборахъ; имѣющіе меньшее количество земли выбираютъ гласныхъ, которые уже и пользуются избирательнымъ правомъ на волостныхъ сходахъ. Члены общества высказались по поднятому докладами вопросу лишь принципіально; большинствомъ голосовъ введеніе мелкой земской единицы для поднятія сельскохозяйственной и другихъ сторонъ жизни было признано желательнымъ.

Въ Подольскомъ обществѣ вопросъ о мелкой земской единицѣ былъ затронутъ мимоходомъ докладомъ предсѣдателя общества гр. Д. Ѳ. Гейдена „Статистическо-экономическій очеркъ Винницкаго уѣзда и желательныя мѣры для поднятія благосостоянія населенія"; подробнаго развитія данный вопросъ не получилъ.

Слѣдуетъ отмѣтить, что въ двухъ сельскихъ обществахъ Енисейской губерніи состоялись въ началѣ 1903 г. постановленія сельскихъ сходовъ о желательности и полезности введенія мелкой земской единицы. Къ сожалѣнію, мы не имѣемъ болѣе подробныхъ свѣдѣній объ условіяхъ возникновенія этихъ въ высшей степени интересныхъ постановленій.

Мы закончимъ свое изложеніе, упомянувъ еще объ одномъ докладѣ, имѣющемъ отношеніе къ вопросу о мелкой земской единицѣ съ спеціальной точки зрѣнія. Это докладъ кн. П. Д. Долгорукова на съѣздѣ представителей обществъ вспомоществованія лицамъ учительскаго званія, бывшемъ въ 1902/3 г. въ Москвѣ. Въ своемъ докладѣ „Объ участіи учителя начальной школы въ будущей мелкой земской единицѣ" кн. П. Д. Долгоруковъ, делегатъ Курскаго общества взаимопомощи учащимъ и учившимъ, очертивъ современное тяжелое матеріальное и нравственное положеніе учителя начальной школы, указываетъ, что выходомъ изъ этого должно быть предоставленіе учащимъ права участія въ тѣхъ коллегіальныхъ органахъ, которые вѣдаютъ на мѣстахъ дѣло народнаго образованія, а затѣмъ и допущеніе учителей къ участію въ общественномъ самоуправленіи въ качествѣ земскихъ и городскихъ избирателей и полноправныхъ гласныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ. Для этого должны быть существенно измѣнены земское и

---

[1]) Докладъ Н. В. Быкова находится въ тѣсной связи съ его же докладомъ о. м. з. е. Новомосковскому земскому собранію 1902 г.

городское положенія въ смыслѣ расширенія круга избирателей на другіе виды ценза, кромѣ имущественнаго. Въ послѣднее время настойчиво стучится вопросъ о введеніи болѣе мелкой, чѣмъ уѣздное земство, единицы. Слѣдуетъ озаботиться, чтобы въ проектахъ предлагаемой организаціи не былъ забытъ сельскій учитель, которому, какъ интеллигентной силѣ деревни, предстоитъ въ ней въ качествѣ гласнаго плодотворная работа. Докладъ кн. П. Д. Долгорукова заключается слѣдующими пожеланіями: 1) желательно, чтобы составители проектовъ будущей мелкой земской единицы имѣли въ виду участіе учителей въ качествѣ полноправныхъ членовъ; 2) если бы для этого оказалось нужнымъ обложить учителей сборомъ въ пользу земской кассы, то учителя изъявляютъ на это согласіе, лишь бы этотъ сборъ былъ посиленъ ихъ болѣе, чѣмъ скромнымъ, средствамъ; 3) учительницъ желательно привлечь къ участію въ мелкой земской единицѣ наравнѣ съ учителями; 4 завѣдываніе хозяйственной частью школъ желательно передать въ вѣдѣніе мелкой земской единицы.

Мы видимъ такимъ образомъ, что и работа указанныхъ обществъ и съѣздовъ дала съ своей стороны не мало для выясненія одного изъ наиболѣе существенныхъ вопросовъ нашей общественной жизни.

С. Блекловъ.

Вопросъ о мелкой земской единицѣ въ литературѣ.

(Апрѣль 1902 г.—Іюль 1903 г.).

Литературная разработка вопроса о мелкой земской единицѣ за обозрѣваемый періодъ шла довольно оживленно. Мы имѣемъ нѣсколько книгъ, спеціально ему посвященныхъ; въ ежемѣсячникахъ объ этомъ вопросѣ трактуютъ и отдѣльныя статьи, и хроника текущей жизни; не мало вниманія удѣлено ему и ежедневной печатью всѣхъ направленій. Центръ тяжести сужденій печати лежитъ въ принципіальномъ выясненіи вопроса, во взглядахъ на сущность идеи м. з. ед. и возможныя формы ея осуществленія. Въ этомъ отношеніи литература м. з. единицы весьма интересна, отражая такія общественныя направленія, голоса которыхъ въ земской средѣ почти не были слышны. Это особенно нужно сказать о проектахъ и мнѣніяхъ нашей реакціонной печати, отношеніе которой къ идеѣ мелкой единицы въ значительной степени выясняетъ истинную цѣнность этого института для культурнаго развитія Россіи. Вотъ чѣмъ объясняется вниманіе, которое мы считаемъ нужнымъ удѣлить литературнымъ мнѣніямъ этого лагеря въ дальнѣйшемъ нашемъ изложеніи.

Отчасти интересъ такого же рода представляютъ и довольно многочисленныя статьи, занимающіяся вопросами о приходѣ, какъ наиболѣе желательномъ типѣ мѣстной организаціи. Въ земской средѣ, какъ видно изъ статьи г. Блеклова, этотъ типъ почти не былъ предметомъ обсужденія, а между тѣмъ нынѣ онъ займетъ, повидимому, видное мѣсто въ офиціальныхъ проектахъ реформъ мѣстнаго управленія.

Прогрессивная печать, внимательно слѣдя за развитіемъ вопроса въ земской средѣ, въ большинствѣ случаевъ примыкала къ земскимъ трудамъ и проектамъ. Только нѣкоторыя темы звучали громче въ литературѣ, чѣмъ въ земской средѣ. Такъ довольно многочисленны были возраженія противъ того положенія агрономическаго съѣзда, которымъ установлено, что функціи мелкой зем-

ской единицы должны носить исключительно общественно-хозяйственный характеръ; въ печати громче, чѣмъ въ земской средѣ, слышалось то мнѣніе, что до введенія мелкой земской единицы необходимо подготовить населеніе путемъ уравненія крестьянъ въ правахъ съ другими сословіями.

Вообще, нужно замѣтить, что при всемъ интересѣ общей печати къ мелкой земской единицѣ детально разработанныхъ проектовъ мы въ ней не находимъ Это и совершенно естественно: широкіе круги читающей публики, на которые и расчитываетъ общая печать, нуждаются въ ознакомленіи съ идеей и общими основаніями предполагаемаго института. Спеціальная земская печать дѣлала все, что было, по ей силамъ для выясненія вопроса: знакомила своихъ читателей съ земскими проектами, реферировала все, что появлялось въ общей печати; но для самостоятельной разработки средствъ у нея не хватаетъ. Эту задачу могъ бы выполнить съ успѣхомъ только общеземскій органъ, отсутствіе котораго сильно ощущается и въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ, когда жизнь настоятельно выдвигаетъ вопросы, затрагивающіе общеземскую жизнь Россіи.

Переходимъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ теченій, проявившихся въ литературѣ за разсматриваемый періодъ по интересующему насъ вопросу, при чемъ, не претендуя на полноту, мы остановимся на статьяхъ наиболѣе типичныхъ для характеристики общихъ направленій.

Наиболѣе рѣзкую критику земскіе проекты мелкой единицы встрѣтили въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ (редакція гг. Величко и Комарова), въ „Московскихъ Вѣдомостяхъ“ и „Гражданинѣ“.

Прежде всего, по мнѣнію „М. Вѣд.“ (№№ 181 и 182, 1902 г.), какая то мелкая всесословная земская единица не нужна крестьянину, которому самая идея ея совершенно непонятна, не нужна она и помѣщику. Истинныя нужды деревни не интересуютъ авторовъ земскихъ проектовъ, имъ нужно что то другое. Домогательства земцевъ должны повести къ „разрушенію строя крестьянскаго сословнаго управленія, основаннаго на началѣ опеки и попечительства государственной власти о крестьянскомъ сословіи, созданномъ въ незабвенное прошлое царствованіе“. Логически, по мнѣнію газеты, наличность органовъ мелкой земской единицы не сочетается съ существованіемъ волостныхъ правленій и надзирающихъ за ними земскихъ начальниковъ. Слѣдовательно, придется упразднить послѣднихъ, „а это былъ бы по истинѣ горькій опытъ“ (№ 312, 1902 г.).

Это первая опасность. Но существуютъ еще и болѣе крупныя. Прежде всего это проникновеніе въ деревню интеллигенціи, которая стремится перевернуть весь строй земскаго самоуправленія,

демократизировать его, отдалить отъ него наиболѣе сдерживающій элементъ частныхъ землевладѣльцевъ. Власть захватятъ „крикуны, краснобаи и нахалы, способные потакать дурнымъ народнымъ страстямъ, способные давать самыя несбыточныя обѣщанія своимъ избирателямъ“. Безсословная, часто не обладающая никакимъ имуществомъ интеллигенція проникнетъ путемъ мелкой единицы въ уѣздныя и губернскія собранія и будетъ устанавливать налоги для имущихъ классовъ. (Ст. Емельянова въ №№ 197 и 198 „М. В.“). Радѣтели мелкой единицы суть вмѣстѣ съ тѣмъ и противники общины: это земскіе статистики, разсѣивающіе недовольство и смуту, это крестьяне, „которые смѣнили вѣру на модную философскую теорію“. Разбирая мнѣнія, высказанныя въ Тверскомъ земствѣ о мелкой единицѣ, спеціалистъ „Москов. Вѣд.“ по этому вопросу г. Емельяновъ дѣлаетъ предположеніе, что защитники мелкой земской единицы отражаютъ въ себѣ взгляды революціонеровъ народниковъ, а принципіальные противники въ родѣ г.г. Дьякова и де-Роберти—направленіе тѣхъ революціонеровъ, которые стремятся захватить власть и создать парламентъ (№ 273 „М. В.“).

„Подъ флагомъ мелкой земской единицы замышляется коренное преобразованіе всего земскаго строя съ допущеніемъ къ участію въ самоуправленіи безъимущественныхъ интеллигентовъ и съ ограниченіемъ вліянія землевладѣльцевъ. Проектъ мелкой земской единицы былъ серіозно выдвинутъ въ конституціонную эпоху Кахановской комиссіи и сохраняетъ свой конституціонный характеръ и въ настоящее время“ (№ 165). Вообще, по мнѣнію Н. А. Знаменскаго (№ 175), мелкая земская единица является однимъ изъ самыхъ зловредныхъ фетишей русскаго либерализма, который внесетъ всѣ развращающія начала „парламентскаго“ режима въ деревню.

Г. Бодиско между прочимъ видитъ (№ 164, 1902 г.) въ учрежденіи всесословной единицы опасность уже совершенно иного рода. Въ настоящее время помѣщикъ, священникъ, стоя въ сторонѣ отъ управленія сельской жизнью, „могутъ свободно слѣдить за тѣмъ, что дѣлается въ самоуправленіи и общинѣ. Помѣщикъ, усмотрѣвъ что-либо несправедливое и незаконное въ крестьянскомъ дѣлѣ, можетъ и долженъ довести объ этомъ до свѣдѣнія мѣстной власти“... Вотъ эта „дѣятельность“ помѣстнаго дворянства и духовенства станетъ, по мнѣнію г. Боциско, невозможной, когда эти элементы деревенскаго населенія смѣшаются въ мелкой единицѣ съ толпой, за которой они должны „слѣдить“.

Такую же оцѣнку проектамъ земскихъ людей даетъ и отдѣлившійся отъ Москвы и возродившійся въ Петербургѣ „Русскій Вѣстникъ“, выходящій подъ редакціей г.г. Величко и Комарова. Внутренній обозрѣватель этого журнала (авг. 1902 г.) опасается,

чтобы земская единица „не стала ареной для сельской полуинтеллигенціи, отрицательная роль которой наглядно принимаетъ все болѣе угрожающіе размѣры", чтобы „она не вовлекла народную среду въ ошибки, допускаемыя нынѣ единицами крупными, и не подчинила ее вліянію полуинтеллигентныхъ краснобаевъ" (янв. 1903 г.).

Мы видѣли выше, что исходный пунктъ земскихъ проектовъ, по мнѣнію „Моск. Вѣд.", это—либеральныя и даже революціонныя тенденціи земскихъ дѣятелей. Г. Величко въ своихъ „Русскихъ Рѣчахъ" нѣсколько расходится въ этомъ пунктѣ съ органомъ г. Грингмута и выдвигаетъ новую точку зрѣнія. Земская мелкая единица, по объясненію г. Величко, нужна прежде всего представителямъ помѣстнаго и деревенскаго кулачества для болѣе удобнаго устройства своихъ дѣлъ. „Мнѣ иногда даже думается, что они выдвинули вопросъ ради собственнаго удобства: имъ можно будетъ обдѣлывать свои дѣла, сидя дома, не прибѣгая къ передовѣріямъ и къ поѣздкамъ въ уѣздный городъ...". Впослѣдствіи къ этой затѣѣ примазались и стали ее муссировать уже сторонники такого „прогресса", при которомъ рушились бы устои крестьянской организаціи и деревни заполонили бы всякаго рода „пиджачники".

Въ такомъ же смыслѣ критика земскихъ проектовъ ведется и кн. Мещерскимъ въ „Гражданинѣ".

Страстно нападая на идею мелкой земской единицы въ томъ видѣ, въ какомъ она разрабатывается въ земской средѣ, разбираемое направленіе пытается дать и съ своей стороны проекты желаемой мѣстной организаціи. „Русск. Вѣстникъ" признаетъ даже, что въ идеѣ мелкой единицы есть нѣчто жизненное, вѣрное и доброе: весь вопросъ, конечно, въ томъ, чтобы онъ попалъ въ надежныя руки. Не предлагая никакихъ детальныхъ проектовъ, журналъ гг. Величко и Комарова замѣчаетъ только, что „быть можетъ, данный вопросъ получитъ раціональное разрѣшеніе на почвѣ разработки правъ дворянства, которое должно связать себя съ населеніемъ на новыхъ болѣе закономѣрныхъ началахъ, отвѣчающихъ вмѣстѣ съ тѣмъ и русскому духу" (авг. 1902 г). Столь же неопредѣленно разрѣшаетъ организаціонные вопросы новаго института г. Бодиско изъ „Моск. Вѣд.". Деревнѣ „нуженъ хорошій, просвѣщенный, самостоятельный, независимый помѣщикъ... нужны повсюду разсѣянныя просвѣщенныя помѣщичьи гнѣзда, которыя, находясь въ сторонѣ отъ крестьянства, могли бы быть безпристрастными контролерами того, что дѣлается въ деревнѣ, чтобы путемъ добраго слова, совѣта, внушенія и т. д. предупреждать нарушенія закона, порядка и справедливости; если же этого недостаточно, то путемъ доведенія всякихъ нежелательныхъ явленій до свѣдѣнія ближайшей власти"... Эти дворянскія гнѣзда авторъ считаетъ настоящими „мелкими помѣщичьими единицами" („М. Вѣд." 1902 г. №№ 164 и 181). Въ той-же

газетѣ наряду съ этими планами, которыя, вѣроятно, представляются утопическими и самимъ авторамъ ихъ, мы находимъ проекты другого рода, болѣе реально связанные съ дѣйствующими въ деревнѣ порядками и соотвѣтствующими административными теченіями. Отличительныя черты всѣхъ проектируемыхъ изъ этого лагеря организацій сводятся къ слѣдующему: 1) онѣ прежде всего не должны быть связаны съ земствомъ; 2) онѣ должны быть созданы въ помощь земскому начальнику и поставлены отъ него въ полную зависимость. „У насъ есть уже мелкая единица—участокъ земскаго начальника. Во главѣ его стоитъ просвѣщенный администраторъ“...; наиболѣе прямой и практичный путь заключался бы въ расширеніи полномочій земскихъ начальниковъ по части мѣстнаго хозяйственнаго благоустройства; ихъ слѣдуетъ снабдить помощниками и средствами. Особый совѣтъ при земскомъ начальникѣ долженъ состоять изъ обывателей участка; между уѣздомъ и земскимъ участкомъ должны быть установлены связь и взаимодѣйствіе—такова черта того участковаго органа, который рекомендуется въ № 210 („Возможная мелкая единица“).

Земскій начальникъ, какъ центральная фигура, введенъ и въ другой проектъ, предлагаемый той же газетой,—въ проектъ приходскихъ попечительствъ. „Послѣднія“, читаемъ мы въ № 37, „могли бы быть хозяйственными органами своего прихода, т. е. они вѣдали бы дѣло, которое нынѣ возложено на волости и на земства... въ то же время они бы могли служить превосходными сотрудниками въ дѣлѣ упорядоченія деревенской жизни для гг. земскихъ начальниковъ. Но такія попечительства, какъ мелкія единицы, не должны зависѣть отъ земствъ, а должны служить органами правительственной власти“. Г. Юрій Арсеньевъ, по поводу статьи котораго и высказаны приведенныя выше соображенія, не считаетъ возможнымъ окончательно порвать связь попечительствъ съ земствомъ: представитель каждаго прихода долженъ входить въ составъ уѣзднаго земскаго собранія для предъявленія ходатайствъ попечительства и для ознакомленія земства съ мѣстными нуждами („М. Вѣд.“. № 337).

„Гражданинъ“, сходясь въ критикѣ земскихъ проектовъ съ „М. Вѣд.“ и „Русск. Вѣст.“, не выясняетъ отношенія одобряемыхъ имъ попечительствъ къ земству; повидимому, связь имъ предполагается, такъ какъ она именно служитъ основаніемъ нападокъ на губернское земство. „Съ введеніемъ попечительствъ,—говоритъ сотрудникъ „Гражданина“ г. Шкворень—обнаружится еще рѣзче безполезность „присталаго учрежденія“ (такъ называетъ г. Шкворень губернское земство): люди и средства понадобятся и найдутъ болѣе производительное назначеніе на мѣстахъ, въ деревнѣ, въ составѣ органовъ проектируемыхъ приходскихъ попечительствъ“.

Г. Павловъ, начертывающій въ № 9 „Гражд." обширный планъ реформы мѣстнаго и отчасти даже центральнаго управленія, вводитъ въ составъ органовъ низшей инстанціи и совѣтъ старшинъ, и волостной сходъ, для котораго онъ требуетъ права общенія съ губернаторами, и еще сѣть попечительствъ. Повидимому, это и есть та земская единица, которая въ видѣ заглавія помѣщена въ статьѣ г. Павлова. Въ самомъ текстѣ, впрочемъ, мысль эта неясна и можно допустить, что подъ мелкой единицей авторъ подразумѣваетъ то „министерство земствъ", которое онъ проектируетъ, какъ вѣнецъ всего плана реформъ, въ цѣляхъ сліянія земствъ съ администраціей. Въ какомъ отношеніи совѣтъ старшинъ, сходъ и попечительства будутъ стоять къ земству, г. Павловъ не выясняетъ.

Вообще нужно замѣтить, что въ программахъ разбираемой категоріи мы не встрѣчаемъ опредѣленныхъ указаній на составъ и функціи предлагаемыхъ органовъ: то имѣется въ виду участковое административное учрежденіе, совершенно не связанное съ земствомъ, но выполняющее наряду съ обязанностями — обязанности теперешней волости; то рѣчь идетъ о попечительствахъ, связанныхъ съ земствомъ, но находящихся подъ контролемъ земскаго начальника; то, наконецъ, высказывается одобреніе организаціямъ чисто приходскимъ въ той своеобразной композиціи ихъ, какую даетъ, напр., г. Головинъ въ „Новомъ Времени". Видно только стремленіе противопоставить нѣчто свое земскимъ проектамъ, обоснованность которыхъ въ смыслѣ вообще необходимости низшей организаціи для правильнаго хода жизни въ деревнѣ признаютъ и органы этого направленія (см. № 337 „М. Вѣд.").

Переходимъ къ другой темѣ, которая трактовалась очень много въ печати, но довольно слабо отразилась въ земской средѣ — къ вопросу о приходѣ, какъ первой ячейкѣ мѣстнаго управленія.

II.

„Приходскій" вопросъ, какъ онъ обсуждается въ печати, представляетъ такое смѣшеніе понятій, въ которомъ разобраться не легко. Подъ терминомъ „приходъ", „приходская организація" понимаются вещи совершенно различныя, а между тѣмъ объединеніе ихъ въ названіи ведетъ къ путаницѣ уже не словесной, а идейной. Приходъ это прежде всего община церковная, тѣсно связанная съ церковнымъ управленіемъ. Возрожденіе прихода знаменуетъ на первомъ планѣ оживленіе церковно-религіозной жизни, установленіе живого общенія клира съ мірянами, причта съ прихожанами, возбужденіе религіозной самодѣятельности общины, поднятіе значенія духовенства, освобожденіе церкви отъ бюрократи-

ческаго формализма, ее проникающаго. Приходскій вопросъ—вопросъ церковно-канонический, имѣющій свою исторію и литературу, по существу своему не имѣющій прямого отношенія къ вопросу о низшей единицѣ *общественнаго* свѣтскаго самоуправленія. Въ такомъ именно смыслѣ и обсуждали этотъ вопросъ и славянофилы, Ив. Аксаковъ, Самаринъ и др.

„Что такое приходъ? спрашиваетъ Ив. Аксаковъ [1]) въ 1868 г. и тутъ же даетъ отвѣтъ: „это есть та малая церковная община, которой центромъ служитъ храмъ, т. е. община сложившаяся или сгруппировавшаяся около храма, соединенная въ одно цѣлое храмомъ. Приходъ это община, храмъ и духовенство, состоящіе между собою въ неразрывной связи, образующіе одно органическое цѣлое".

Условій органической жизни, которая по его мнѣнію существовала въ допетровской Руси, Ив. Аксаковъ не видитъ въ окружающей дѣйствительности и находитъ необходимымъ создать ихъ путемъ возстановленія права прихода избирать священниковъ, путемъ устройства приходскихъ и епархіальныхъ собраній, которыя бы играли главную роль въ церковно-хозяйственномъ дѣлѣ. Въ такомъ же направленіи идею прихода проповѣдывалъ и Самаринъ. Несмотря на опредѣленность сужденій, только что приведенныхъ, намъ кажется, что всетаки славянофилы являются невольными родоначальниками тѣхъ проектовъ, о которыхъ рѣчь будетъ идти дальше. Дѣло въ томъ, что форма церковнаго управленія, которую предлагали славянофилы, выставлялась какъ проявленіе начала земскаго, народнаго, самоуправляющагося, въ противовѣсъ централизующему, бюрократическому.

Земщина, понятіе для славянофиловъ широкое и любимое: въ немъ объединяются у нихъ самыя разнообразныя общественныя явленія.

Отсюда и постоянное обозначеніе прихода, какъ единицы церковно-*земской* общественной, отсюда и возможность смѣшенія ея функцій съ тѣми, которыя должна имѣть единица того же порядка въ смыслѣ состава и территоріи въ дѣлахъ земскаго самоуправленія.

Это смѣшеніе проявляется, хотя въ весьма слабой формѣ, у наиболѣе извѣстнаго изслѣдователя и защитника прихода А. А Папкова. Въ своихъ сочиненіяхъ, появившихся въ 1897 и 1898 г.г. („Древнерусскій приходъ"; „Погосты въ значеніи правительственныхъ округовъ и сельскихъ приходовъ въ Россіи"), этотъ изслѣдователь проводитъ мысль, что въ древней Россіи погосты—приходы имѣли правительственное значеніе въ отношеніи отбыванія государственныхъ, общественныхъ и церковныхъ податей и

[1]) Собр. соч. т. IV стр. 143.

повинностей и вообще являлись низшей земской единицей. Такой выводъ, историческую основательность котораго здѣсь разбирать не мѣсто [1]), мало отражается въ томъ проектѣ приходской организаціи, который изложенъ авторомъ въ статьѣ, напечатанной въ „Русск. Вѣстникѣ“ (1902 іюнь и іюль) и вышедшей отдѣльной брошюрой подъ названіемъ „Необходимость обновленія православнаго церковно-общественнаго строя“.

Проектъ этотъ стоитъ все таки на почвѣ церковно-каноническаго управленія и очень близокъ къ предположеніямъ въ этой области И. С. Аксакова и Ю. Ѳ. Самарина.

Для возрожденія прихода, по мнѣнію Папкова, нужно: 1) чтобы приходу были предоставлены права юридическаго лица, 2) чтобы прихожане путемъ непосредственнымъ или выборныхъ черезъ органовъ участвовали въ завѣдываніи церковными суммами и имуществами, 3) чтобы восстановлено было право прихода избирать себѣ духовнаго отца (священниковъ и клириковъ), 4) чтобы въ законодательномъ порядкѣ было устроено приходское управленіе. Органами этого управленія, по проекту А. А. Папкова, являются „церковно-приходскія собранія“ и „церковно-приходскій совѣтъ“. Въ собраніи имѣютъ право участвовать всѣ прихожане, участвующіе въ увеличеніи приходскаго имущества путемъ даренія, платежа приходскихъ податей и личнымъ трудомъ, собраніе созывается обязательно два раза въ годъ; оно выбираетъ церковнаго старосту и членовъ міринъ въ церковно-приходскій совѣтъ, утверждаетъ смѣту на содержаніе храма, кладбищъ, благотворительныхъ и духовно-просвѣтительныхъ учрежденій; оно же облагаетъ прихожанъ сборами сообразно имущественному достатку каждаго члена прихода, причемъ постановленія такого рода требуютъ утвержденія епархіальной власти. Предсѣдателемъ и собранія и совѣта является настоятель прихода. Функціи такой организаціи по проекту А. А. Папкова прежде всего лучшее удовлетвореніе религіозныхъ потребностей населенія, духовно нравственное совершенствованіе его, забота о благотворительныхъ и просвѣтительныхъ институтахъ, насколько это вызывается требованіями религіознаго чувства. Окончательная цѣль прихода это, по выраженію А. А. Папкова, стать „школой нравственности, гдѣ люди будутъ совершенствоваться въ христіанскихъ добродѣтеляхъ“. Понятно, что и организація, приспособленная для этой цѣли, не можетъ имѣть тѣхъ отличительныхъ признаковъ, которыми характеризуются учрежденія государственныя, будутъ ли послѣднія основаны на общественномъ или правительственномъ началѣ.

Въ такомъ видѣ проектируемое возрожденіе приходской жизни

---

[1]) См. статью Покровскаго въ Сборникѣ „Мелк. земск. един.“.

можетъ встрѣтить сочувствіе, да и встрѣчаетъ его въ томъ направленіи общественной мысли, которое ничего общаго съ славянофильствомъ и его эпигонами не имѣетъ [1]). Отмѣтимъ здѣсь кстати что эти эпигоны въ лицѣ „Моск. Вѣд." повторили тѣ же возраженія противъ самостоятельной церковной общины, какъ и противъ самостоятельной мелкой единицы. И тутъ они боятся, что при предоставленіи правъ приходу непремѣнно начнутъ свою работу „разные невѣрующіе интеллигенты, числящіеся только по метрикѣ православными"—толстовцы, пашковцы и проч., что подъ вліяніемъ невѣрующаго просвѣщеннаго класса улучшенія легко могутъ повести къ искаженію вѣры и т. д. Автономія церковнаго прихода была признана и земствомъ: напомнимъ здѣсь ходатайство Московскаго губернскаго собранія, состоявшееся по докладу Самарина, о признаніи приходовъ юридическими лицами, о возстановленіи ихъ права на избраніе клириковъ. Какъ извѣстно, Святѣйшій Синодъ въ своемъ опредѣленіи 1884 г. отклонилъ ходатайство.

Мы сдѣлали отступленіе, нѣсколько не относящееся къ темѣ статьи, чтобы ознакомить читателей съ самымъ возникновеніемъ приходскаго вопроса и разрѣшеніемъ его на той почвѣ, на которой ему и надлежитъ естественно оставаться. Но приходская организація выдвигается въ печати въ иномъ гораздо болѣе широкомъ смыслѣ: приходъ долженъ быть основной ячейкой общественной земской организаціи и вопросъ о приходѣ связывается непосредственно съ вопросомъ о мелкой единицѣ.

Въ органахъ печати и сочиненіяхъ, проводящихъ эту мысль, мы встрѣчаемъ два направленія: одно изъ нихъ желаетъ сочетать въ приходѣ функціи управленія съ функціями, связанными съ дѣятельностью церковной общины; другое совершенно сводитъ вопросъ съ церковной почвы и, разсуждая о приходѣ, имѣетъ въ виду исключительно территорію прихода, которая признается наиболѣе удобной единицей для устроенія новой чисто земской или правительственной организаціи. Приходъ такого рода „Новое Время" напр. предлагаетъ даже назвать „гражданскимъ" приходомъ и прямо заявляетъ, что разъ идетъ рѣчь о приходѣ, какъ низшей единицѣ управленія, то не можетъ быть мѣста ни богословскому ни каноническому вопросамъ.

Остановимся на каждомъ изъ обозначенныхъ направленій. Прежде всего оба они сходятся въ одномъ: въ признаніи того, что приходъ есть „лучшая, испытанная и самой исторіей оправ-

[1]) См. „Церковныя Вѣдом." 1903 г. № 6, 7, 8 (Возрожденіе церковнаго прихода).

данная форма мѣстной организаціи“ („Нов. Время“). Въ чемъ сила этой формы?

„Приходъ“, говоритъ „Новое Время“, это „низшая общественная организація, всѣмъ привычная, имѣющая такой могучій центръ внутренняго единенія, какъ приходскій храмъ, общую молитву, общій источникъ удовлетворенія нуждъ духовно-религіозныхъ“... На церковной работѣ населеніе, по мнѣнію газеты, объединяется и привыкаетъ къ самоуправленію.

„Волость сложена искуственно изъ 6—8 приходовъ чуждыхъ даже незнакомыхъ въ большинствѣ другъ другу жителей... Всѣ прихожане же въ приходѣ родились, крестились, вѣнчались, молились, праздновали вмѣстѣ... Такое условіе естественной сближенности жителей во главѣ съ церковью имѣетъ весьма важное значеніе, какъ для самочувствія, цѣльности, такъ и для организаціи и успѣховъ самоуправляющейся группы населенія“ (И. А. Милютинъ. Основная земская единица въ предѣлахъ прихода).

„Волость всесословная такъ же, какъ и современная крестьянская, будетъ искуственно созданной территоріальной единицей, и какъ таковая всегда рискуетъ оказаться мертворожденной... Организація по приходамъ—естественна; обыкновенно, село есть названіе той деревни, по большей части крупной, гдѣ помѣщается приходская церковь, около которой группируются мелкіе поселки, составляющіе въ общей совокупности естественную территоріальную единицу;.. а такъ какъ приходъ обнимаетъ не одних крестьянъ, а землевладѣльцевъ, купцовъ, лицъ профессіональныхъ и интеллигентныхъ занятій, принадлежащихъ къ сословію разночинцевъ и къ духовенству и къ сословію мѣщанъ... слѣдовательно приходъ можетъ быть тою всесословною или безсословною единицей, которая составляетъ нижнюю ступень уѣздныхъ земствъ...“ (К. Одарченко. Приходъ и братство. 1899 г.). Очень пространно выясняетъ эти преимущества прихода г. Дедюлинъ въ своей книгѣ: „Крестьянское самоуправленіе въ связи съ дворянскимъ вопросомъ“.

Наиболѣе важнымъ представляется ему нравственное вліяніе, которое получитъ въ деревнѣ представитель духовнаго начала. „Никакая административная форма учрежденія не замѣнитъ естественной единицы прихода, какъ не обладающая необходимымъ для того цементомъ, связующимъ частицы въ одно цѣлое“... Цементъ этотъ—священникъ. „Священникъ, какъ звено, связующее всѣхъ членовъ прихода, олицетворяетъ собою таковой, представляя изъ себя и степень нравственной и физической жизни олицетворяемаго“, говоритъ г. Дедюлинъ.

Въ такомъ же смыслѣ высказывается и князь А. А. Крапоткинъ въ своей брошюрѣ „Нужды деревни“, „Приднѣпровскій край“

(№ 1752 1903 г.), „Московскія Вѣдом." (№ 351 1902 г., № 203 1903 г.).

Но за этимъ общимъ признаніемъ внутренней цѣнности прихода, какъ фундамента новой организаціи, у сторонниковъ прихода является цѣлый рядъ разногласій. Мы видѣли выше, что и славянофилы и наиболѣе близкій къ нимъ А. А. Папковъ смотрятъ на приходъ, какъ на средство оживленія религіозной самодѣятельности массъ, и создаютъ соотвѣтственную организацію *церковнаго* управленія. Какъ приспособить къ такой организаціи завѣдываніе тѣми отраслями общественнаго хозяйства и администраціи, которыя должны составлять компетенцію низшаго органа самоуправленія?

Очень нерѣшительно и неопредѣленно отвѣчаетъ на это самъ Папковъ: „нельзя не обратить вниманія, говоритъ онъ, и на ту помощь, которую могли бы оказать правительству правильно устроенные жизнеспособные и самостоятельные православные приходы въ годину бѣдствій, постигающихъ разныя мѣстности Россіи, какъ то неурожаи, землетрясенія, наводненія, пожары, заразныя болѣзни, а также и во время аграрныхъ волненій и безпорядковъ. При оказываніи помощи правительство могло бы спокойно и увѣренно опереться на представительство церковныхъ общинъ, всюду существующихъ, прекрасно знающихъ свое населеніе и пользующихся отъ него уваженіемъ и довѣріемъ. Кто бы могъ вѣрнѣе и скорѣе предупредить начинающееся волненіе въ народѣ, какъ не нравственно настроенная и дисциплинированная церковная община"? (Возрожд. приходъ, Русск. Вѣстн. 1902 г. VI и VII).

Это не предложеніе замѣнить приходами гражданскую организацію, а скорѣе пожеланія расширенія благотворительной и воспитательной дѣятельности прихода, пожеланія, идущія правда довольно далеко. „Заботы государства о низшей мировой юстиціи", читаемъ мы у того же автора, „могли бы быть значительно облегчены, если бы наши возрожденныя церковныя общины приняли на себя примирительное разбирательство маловажныхъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ всѣхъ тѣхъ прихожанъ, которые обратятся къ суду приходскаго совѣта, въ качествѣ особаго третейскаго суда, а также и разсмотрѣніе всѣхъ случаевъ, вытекающихъ при исполненіи причтами духовныхъ требъ"... Всѣ эти пожеланія однако, какъ мы видѣли выше, въ проектѣ приходской организаціи, предлагаемой г. Папковымъ, совсѣмъ не отразились.

Г. Константинъ Одарченко, тоже сторонникъ прихода; въ брошюрѣ посвященной этому вопросу, онъ не даетъ проекта, но прямо заявляетъ, что приходъ, по примѣру Англіи, долженъ быть земской и одновременно нравственно-общественной единицей, отправляющей свои функціи подъ покровомъ и съ благословенія церкви,

но отнюдь не поглощающей церкви и не поглощаемой церковной іерархіей... „Тѣмъ не менѣе задачи церкви и задачи свѣтской общины во многихъ отношеніяхъ однѣ и тѣ же“: алчущаго накормить, жаждущаго напоить, одѣть нагаго, помочь больному, просвѣтить умъ и сердце человѣка. „Какая надобность“, спрашиваетъ г. Одарченко, „разъединять эти два учрежденія: церковный приходъ и свѣтскую общину? Русскому православному человѣку такъ понятна необходимость дѣлать Божье общественное дѣло съ благословеніями и подъ покровомъ церкви. Организацію вполнѣ удовлетворяющую принципу, проводимому г. Одарченко, проектируетъ въ своихъ „Нуждахъ деревни“ кн. А. А. Крапоткинъ. Во главѣ прихода стоитъ священникъ и приходскій совѣтъ, предсѣдателемъ котораго является тотъ же священникъ. Органы прихода завѣдываютъ и дѣлами церковно-хозяйственнаго порядка, дѣлами школьными, благотворительными, мелкимъ кредитомъ. Приходскій судъ замѣняетъ волостной, и рѣшенія его основываются на обычномъ правѣ. Священникъ избирается прихожанами и по идеѣ проекта долженъ быть первымъ истинно „земскимъ“ человѣкомъ прихода. („Приднѣпр. край“ № 1787 1903 г.) Къ тому же приходитъ и С. Шараповъ. Не имѣя подъ руками ни „Русскаго Труда“, ни „Метелей“, мы пользуемся обзоромъ, даннымъ въ № 7 „Церк. Вѣд.“ за текущій годъ. У Шарапова церковное самоуправленіе прихода сочетается съ экономическимъ, судебнымъ, административнымъ и полицейскимъ. Кромѣ священника органами приходскаго управленія по Шарапову должны быть приходскій голова или старшина, приходскій казначей и сборщикъ податей, приходскій судья, попечитель школъ и благотворительныхъ учрежденій и даже приходскій полицейскій приставъ.

Не такъ уже рѣзко подчеркивается соединеніе задачъ церковнаго характера съ функціями чисто свѣтскими въ проектахъ г. г. И. А. Милютина (Основная земская единица въ предѣлахъ прихода. СПб. 1903) и С. Д. Дедюлина („Крестьянское самоуправленіе въ связи съ дворянскимъ вопросомъ“ СПб. 1902 г.). Изъ книги перваго въ виду крайней безграмотности и невѣжества творца проекта [1]) вообще трудно извлечь что-либо опредѣленное: самъ авторъ заявляетъ, что „неясно выраженное должно быть понимаемо по направленію мысли... авторъ будетъ считать свою задачу исполненной, особенно тамъ, гдѣ его взгляды окажутся тождественными съ правительствомъ и благомыслящими членами общества“. Таковъ долженъ быть ключъ, по указанію автора, къ его писаніямъ.

Сельско-приходскій союзъ, по Милютину, есть начальная земская

---

[1]) Мы удѣляемъ ей вниманіе въ виду того, что г. Милютинъ читалъ свое произведеніе въ Русск. собраніи и не безъ успѣха: слѣдовательно онъ отражаетъ взгляды извѣстнаго общественнаго направленія.

юридическая(?) общественная единица въ предѣлахъ сельской приходской территоріи, въ которую входятъ всѣ живущіе въ немъ крестьяне, а также и другія сословія, имѣющія осѣдлость въ приходѣ или цензъ. Въ союзъ входятъ и лица неправославнаго исповѣданія. Всѣми дѣлами союза завѣдываетъ совѣтъ изъ выборныхъ, при чемъ въ качествѣ непремѣннаго члена входитъ священникъ. Совѣтъ избираетъ приходскаго голову судьею. Средства получаются путемъ обложенія. Задачи союзнаго совѣта кромѣ тѣхъ, которыя присвоены волостнымъ правленіямъ, администраци и земству, заключаются еще въ томъ, чтобы „направлять населеніе и содѣйствовать ему взаимно-союзными силами выйти изъ нужды и направиться къ исправному положенію и сытному житью". Для осуществленія сего союзъ, по проекту, подыскиваетъ „сподручныя средства и принимаются мѣры къ пробужденію въ населеніи интереса къ труду, къ хорошему уходу за землей, къ недопущенію, въ силу извѣстнаго принципа (?) расточительности домохозяина, обездоливающаго свою семью". Тотъ-же совѣтъ занимается между прочимъ разработкой запущенныхъ неудобныхъ участковъ земли, упорядоченіемъ способовъ пользованія землей, покупкой земли при помощи крестьянскаго банка. Приходскій союзъ вводится къ систему земскихъ учрежденій, и отношеніе уѣзднаго земства къ нему „должно выражаться какъ отношеніе пасѣчника къ трудящейся семьѣ пчелъ" эта мысль въ другомъ мѣстѣ разъясняется болѣе опредѣленно, въ томъ смыслѣ что положеніе союза должно быть приблизительно таковымъ, какое губернское земство занимаетъ по отношенію къ уѣздному.

Проектъ сопровождается многочисленными разсужденіями автора. Такъ мы узнаемъ, что „земское дерево посажено было не въ жизненную почву, а въ расщелины, и потому вмѣсто полезныхъ плодовъ произошелъ большей частью пустоцвѣтъ вслѣдствіе кругового недоразумѣнія", узнаемъ, что наша „страна съ 60-хъ годовъ надѣлена такими учрежденіями, какія дай Богъ имѣть любой изъ цивилизованныхъ странъ", и т. д., и т. д. Но среди этихъ разсужденій, какъ и въ самомъ проектѣ, мало данныхъ для заключенія, въ чемъ собственно авторъ видитъ и въ какой мѣрѣ онъ думаетъ осуществить начало духовное, составляющее мощь прихода. Проектъ г. С. А. Дедюлина имѣетъ въ виду по преимуществу административныя функціи мелкой единицы. Распространяясь весьма краснорѣчиво о духовномъ вліяніи, какое имѣетъ священникъ въ приходѣ, и о томъ, что этотъ элементъ долженъ быть цементомъ для сплоченія всѣхъ слоевъ населенія, авторъ въ дѣйствительности даетъ организацію, очень близкую къ всесословной волости; приходъ у него является почти только территоріальной единицей, замѣняющей волость. Функція чисто церковнаго характера по проекту выражается въ томъ, что настоятель

прихода избирается тѣмъ же приходскимъ сходомъ, который является распорядительнымъ органомъ новой единицы. Во главѣ же прихода и приходскаго управленія стоитъ избранный и утвержденный губернаторомъ приходскій старшина; ему присваивается безъ правъ государственной службы должность VIII класса („въ огражденіе ихъ отъ вмѣшательства полицейскихъ властей“) и увольненіе его можетъ произойти только по суду. При старшинѣ учреждается совѣтъ, состоящій изъ товарища старшины, священника, двухъ сельскихъ учителей (съ расчетомъ, чтобы въ теченіе года всѣ учителя могли принять участіе въ засѣданіяхъ совѣта), церковнаго старосты и сельскихъ старостъ (эти должности сохраняются). Кромѣ приходскаго совѣта функціонируетъ еще обычное церковное попечительство, при чемъ должность приходскаго старшины можетъ совпадать съ должностью церковнаго старосты и предсѣдателя попечительства. Приходскій старшина и совѣтъ завѣдываютъ всѣми учебными, благотворительными, лечебными и т. п. заведеніями. Для суда учреждается приходскій судъ изъ членовъ, избираемыхъ приходскимъ сходомъ, и получаетъ юрисдикцію прежнихъ мировыхъ судей. Земскій начальникъ освобождается отъ судебныхъ функцій, сохраняя за собою однако надзоръ за новой единицей. Надзоръ этотъ выражается, между прочимъ, въ правѣ утвержденія судей, временнаго устраненія приходскаго старшины, назначенія и увольненія приходскаго писаря.

Во всѣхъ приведенныхъ проектахъ (въ послѣднихъ очень уже слабо) мы имѣемъ въ той или иной формѣ сліяніе функцій церковной общины съ задачами управленія. За этотъ характеръ перехода горячо высказываются „Московскія Вѣд.“, „Приднѣпр. Край“, „Рус. Вѣд.“. Полемизируя съ „Новымъ Временемъ“, стоящимъ за „гражданскій“ приходъ, и обвиняя газету Суворина въ подражаніи министерству Комба во Франціи, московскій органъ ссылается на славянофиловъ и говоритъ, что тотъ приходъ, котораго они добивались и надлежитъ добиваться, не есть „проектъ гражданскаго прихода, чуждаго русскому духу, но приходъ въ настоящемъ смыслѣ слова, гдѣ духовные интересы населенія должны сливаться съ удовлетвореніемъ нуждъ обыденной жизни, въ разрѣшеніи всѣхъ правъ въ мирѣ и согласіи“ (№ 203 1903 г.) Замѣтимъ здѣсь кстати, что несмотря на этотъ общій взглядъ въ проектѣ тѣхъ приходскихъ попечительствъ, которыя рекомендуются „М. Вѣд.“ въ №№ 337 и 351 1902 г., чисто церковнымъ и просвѣтительнымъ функціямъ удѣлено ничтожное вниманіе; особое значеніе за то удѣляется „контрольной“ роли новаго органа: „они (попечительства) доводили бы до свѣдѣнія надлежащихъ властей о всѣхъ непорядкахъ деревни и о всякихъ уклоненіяхъ отъ нормальной жизни. Они служили бы предостерегающимъ органомъ и для сельскихъ властей и для тѣхъ

темныхъ агитаторовъ, которые въ послѣднее время пытаются сбить народъ и вселять въ немъ смуты".

„Приднѣпровск. Край" (№ 1752 1903 г.) тоже повидимому стоитъ за „единый" приходъ и ожидаетъ въ ближайшемъ будущемъ расцвѣта его, „какъ въ высшей степени важной и призванной играть огромную роль единицы нашей земской и общественной жизни".

„Русск. Вѣстникъ" (1903 г. № 4) останавливается на возраженіяхъ, которыя приводятся противъ сліянія функцій: „не отвлекутъ ли общественные интересы и заботы нашихъ сельскихъ пастырей отъ непосредственныхъ задачъ ихъ, и теперь не всегда выполняемыхъ такъ, какъ надлежало бы? Не шагнетъ ли вслѣдствіе этого нашъ сельскій приходъ по направленію къ тому раціонализму и утилитаризму, какими отличаются современные реформатскіе кирхшпили?" Опасаться этого, по мнѣнію журнала, въ общемъ не слѣдуетъ: приходъ старой Руси доказываетъ, что и при возложеніи на него обязанностей управленія, вѣра не оскудѣвала.

Нужно здѣсь отмѣтить, что печать богословско-каноническая весьма сдержанно отнеслась къ идеѣ сліянія. Только С. Никольскій въ своей брошюрѣ: „Новая литературная попытка къ переустройству русскаго православнаго прихода" [1]), критически относясь къ чисто канонической сторонѣ предложеній А. А. Папкова (къ избранію прихожанами священника и др.), высказывается за признаніе прихода мелкой земской единицей. Указывая на общеизвѣстные недостатки современной волости, авторъ приходитъ къ заключенію, что автономія прихода въ мірскихъ дѣлахъ вызвала бы развитіе просвѣтительныхъ и благотворительныхъ учрежденій и вообще способствовала бы церковному оживленію прихода.

Уже приведенные выше проекты г. г. Милютина, а также и Дедюлина, указываютъ, что въ ихъ построеніяхъ приходъ теряетъ свою исповѣдную окраску и скорѣе является какъ единица чисто территоріальная, наиболѣе удобная для устройства самоуправляющейся земской или земско-административной всесословной единицы вмѣсто существующей волости. Ясно выражается въ этомъ смыслѣ „Новое Время", которое въ послѣднее время усиленно занимается вопросомъ о приходѣ, „гражданскомъ" приходѣ. Сохраняя фразеологію защитниковъ сліянія функцій, „Новое Время" даетъ проекты, весьма близко подходящіе къ земскимъ проектамъ о мелкой единицѣ. Основа ихъ „приходскаго" характера состоитъ лишь въ томъ, что территорія новой единицы должна быть безусловно пріурочена къ приходу; но и тутъ допускается нѣкоторое отступленіе въ видѣ соединенія нѣсколькихъ слабыхъ экономически приходовъ въ

---

[1]) Мы пользуемся изложеніемъ ея, даннымъ въ Прибав. къ Церков. Вѣд. 1903 г. № 7. См. также Оренбург. Епарх. Вѣд. 1903 г. № 3.

одинъ приходскій союзъ. Сюда же нужно отнести и проекты К. Ф. Головина, который предлагаетъ въ приходскомъ совѣтѣ соединить земское представительство нѣсколькихъ (церковныхъ) приходовъ подъ предсѣдательствомъ земскаго начальника (Новое Время).

Возраженія противъ приходскихъ проектовъ исходили изъ разныхъ лагерей и дѣлались съ различныхъ точекъ зрѣнія. Ультра консервативная и отчасти богословская печать видитъ и въ широкой автономіи прихода, даже только въ церковномъ отношеніи, опасности вслѣдствіе зловреднаго вліянія невѣрующаго класса, и потому больше склоняется къ типу приходскихъ попечительствъ по примѣру существующихъ („Моск. Вѣд.," „Православно-русское слово" 1902 г. № 14 и др.). Интересно, что богословская печать рѣшительно высказывается и противъ присвоенія органамъ церковнаго управленія функцій, могущихъ по природѣ принадлежать только властямъ государственнымъ. Проф. Заозерскій въ „Богословскомъ Вѣст." (1902 г. окт. „Замѣчанія къ проекту правосл. приход. управ."), защищая идеи Папкова, отрицаетъ совершенно съ канонической точки зрѣнія право прихода на денежное самообложеніе, на взысканіе приходскихъ податей. Это „нѣмецкая или земская выдумка", противная духу православія и религіозной совѣсти: добровольность дара обязательна для общенія религіознаго. Авторъ статьи въ „Душеполезномъ чтеніи" (октябрь 1902 г.) проводитъ ту мысль, что ссылки на древнехристіанскую общину и даже на исторію нашихъ приходовъ основаны на ошибкѣ исторической переспективы. Уже условія приходской жизни въ Византіи были совершенно не тѣ, что въ первые вѣка христіанства. Земское значеніе, какое имѣлъ въ Московской Руси приходъ, утратило такое свое значеніе при усложненіи и развитіи государственнаго управленія. Стороны жизни, не носившія церковнаго характера, естественно вошли въ компетенцію органовъ правительственнойвласти. („Приб. къ Церков. Вѣд." 1903 г. № 6, 7, 8).

Опасной для самой церкви считаетъ „Хуторянинъ" (1902 г. № 44) свѣтскую роль ея въ приходской организаціи. Вотъ что говоритъ г. Воронинъ въ этой газетѣ: „Самые важные нравственные интересы православной церкви не допускаютъ того, чтобы служители ея были замѣшаны въ борьбу мірскихъ интересовъ и страстей, ибо отъ того авторитетъ церковнослужителей можетъ только глубоко пострадать, спустившись съ высоты безпартійнаго, одинаково для всѣхъ доброжелательнаго отношенія ко всѣмъ сословіямъ, партіямъ и разрядамъ мѣстнаго населенія, до уровня служителей той или другой партіи, тѣмъ или другимъ мѣстнымъ интересамъ. Даже для должностныхъ лицъ правительственной службы есть мѣра допустимости участія въ мѣстныхъ городскихъ и земскихъ обще-

ственныхъ дѣлахъ; тѣмъ болѣе строго должна быть устанавливаема эта мѣра для служителей церкви.

Совершенно ясно опредѣляетъ естественную роль прихода К. Ровинскій („Мелкая земская единица“ Очерки и Опыты СПб. 1903 г.). Въ смыслѣ чисто церковнаго общенія, онъ поддерживаетъ основныя мысли Папкова о необходимости выбора священника, объ оживленіи дѣятельности мірянъ и т. д.

Но тѣ *общественныя* функціи, которыя приходъ можетъ выполнять, свойственны ему не какъ органу управленія, а какъ благотворительному союзу. Такая дѣятельность церковной общины можетъ носить только добровольный, отнюдь не принудительный характеръ, составляющій характерный признакъ установленій государственныхъ, къ какимъ должна быть отнесена низшая единица самоуправленія. Церковныя дѣла, взаимопомощь и благотворительность на началахъ христіанской любви и милосердія—таковы естественныя обязанности церковнаго прихода. Строить государственныя и общественныя учрежденія на такихъ чувствахъ это все равно, что строить крѣпость на облакахъ. Ни приходъ, ни приходское попечительство не могутъ замѣнить мелкой единицы: они могутъ только ее дополнить. Территоріально мелкая земская единица можетъ совпадать съ приходомъ, но „она должна быть организована совершенно отдѣльно отъ церковнаго управленія и съ нимъ не сливаться... Мы видимъ, что и на западѣ съ усложненіемъ жизни, съ развитіемъ въ народѣ самодѣятельности и образованія, приходскія хозяйственныя организаціи, хотя и совпадаютъ иногда территоріально съ церковнымъ округомъ, но уже не связаны съ церковнымъ управленіемъ, а имѣютъ отдѣльную организацію. Такъ произошло въ Швеціи, такъ и съ 1894 г. въ Англіи, когда билль о приходскихъ совѣтахъ возвратилъ тамъ приходу его значеніе въ системѣ мѣстнаго самоуправленія“ (стр. 105, 106). Совершенно неосновательными считаетъ и г. Ник. Іорданскій ссылки сторонниковъ прихода на Англію въ статьѣ: „Земство и приходъ“. „Всѣ реформы тамъ проникнуты одной тенденціей: отдать кесарю — кесарево и Богу—божіе, т. е. раздѣлить церковныя и земскія функціи между спеціальными учрежденіями, а также усилить работоспособность низшихъ самоуправляющихся единицъ путемъ увеличенія ихъ территоріальныхъ границъ“; въ Россіи, по мнѣнію Іорданскаго, значеніе приходовъ, если оно было и большимъ въ древне-русской жизни, теперь давно утрачено и основательно забыто. „Можно съ очевидностью утверждать, что онѣ (церковно-приход. организаціи) не могутъ дать исхода ни общественнымъ силамъ крестьянской массы, ни явиться въ послѣдней прочными корнями земскаго самоуправленія“.

Разсматривая книгу горячаго сторонника слiянiя религiозной

и матеріальной жизни прихода г. К. Одарченко, г. Іорданскій говоритъ: „Такимъ образомъ въ то время, какъ земскіе дѣятели заботятся главнымъ образомъ объ устройствѣ матеріальной жизни крестьянина, сторонники церковно-приходской общины имѣютъ въ виду прежде всего духовный міръ населенія—спасеніе его души. Задачи, разумѣется, существенно различныя и едвали даже совмѣстимыя при грѣховности современнаго человѣчества. Слѣдовательно возрожденіе церковно-приходской общины нисколько не ведетъ къ разрѣшенію тѣхъ вопросовъ, которые составляютъ основу земскаго движенія въ пользу мелкихъ самоуправляющихся единицъ; оно даже затемняетъ отчасти ихъ значеніе и отсрочиваетъ воплощеніе земскихъ пожеланій въ дѣйствительности. Предъ земскими дѣятелями остается прежняя задача во всей ея полнотѣ".

По существу „волостное земство и приходъ могутъ быть совмѣщены даже съ точки зрѣнія сторонниковъ церковно-приходскихъ формъ сельской общественной жизни".

Вопросъ о томъ, поскольку приходъ пригоденъ въ чисто-территоріальномъ отношеніи для учрежденія въ предѣлахъ его мелкой земской единицы, мало обсуждался въ печати. Возраженія сводились къ тому, что эта величина слишкомъ малая, слабосильная для того, чтобы быть въ силахъ выполнить проектируемыя обязанности („Спб. Вѣд." 1902 г. № 247, ст. Волынцева), что къ волости населеніе привыкло, какъ къ единицѣ управленія, и что по размѣрамъ она представляется болѣе приспособленной къ функціямъ низшей единицы самоуправленія, что вообще при смѣшанномъ вѣроисповѣдномъ составѣ отнесеніе функцій управленія къ единицѣ, основанной на началѣ религіозномъ, представляется нежелательнымъ.

III.

Обращаясь къ тѣмъ отзывамъ печати, которые принадлежатъ истиннымъ друзьямъ самоуправленія, мы также будемъ удѣлять больше вниманія мнѣніямъ, мало слышавшимся или совсѣмъ не разработаннымъ въ земской средѣ; остановимся прежде всего на принципіальныхъ противникахъ мелкой земской единицы и ихъ мотивахъ. Послѣдніе въ общемъ совпадаютъ съ тѣми, которые были пущены въ обращеніе В. Д. Кузьминымъ-Караваевымъ [1]).

Г. В. Быстренинъ въ ст. своей: „Нужна ли мелкая земская единица" („Спб. Вѣд." № 259 1902 г.) считаетъ мечтой при нынѣшнихъ условіяхъ тѣ благодѣтельныя вліянія, какія ожидаются отъ введенія этого института. Въ немъ прежде всего не будетъ

[1]) См. Сборникъ, выпускъ I-ый, статьи В. Г. Бажаева и М. К. Лемке.

того равноправія и самостоятельности членовъ, которыя представляются столь важными во всякомъ органѣ самоуправленія. Всѣ тѣ, кто теперь по служебному или иному положенію имѣетъ возможность приказывать, и въ мелкой единицѣ не откажутся отъ своихъ прерогативъ. Вдали отъ контроля общественнаго мнѣнія, нѣсколько такихъ властныхъ лицъ, собравшись въ мелкой единицѣ, будутъ вершить все и, конечно, не въ интересахъ большинства. Получится фикція самоуправленія, прикрывающая нѣсколько крѣпостническія тенденціи. Земская единица, по мнѣнію г. Быстренина, можетъ оказаться полезной только въ томъ случаѣ, если предварительно будетъ уничтожена правовая обособленность крестьянъ и поднятъ умственный уровень народныхъ массъ.

„Донская Рѣчь", повторяя доводы г. Кузьмина-Караваева, указываетъ, между прочимъ, что введеніе мелкой всесословной единицы приведетъ къ подавленію самостоятельности крестьянъ въ пользу другихъ сословій, что и при существующихъ учрежденіяхъ земство далеко не выполнило того, что оно сдѣлать въ состояніи. „Русс. Слово" (1903 г. № 216) признаетъ въ *принципѣ* безусловную необходимость мелкой единицы, но, разбираясь въ фактическихъ условіяхъ, находитъ полезнымъ проявлять особую осторожность въ этомъ вопросѣ. Отсутствіе такой осторожности „Русс. Слово" видитъ въ тѣхъ толкахъ о безпочвенности существующихъ земскихъ учрежденій, которая въ качествѣ аргумента выставляется защитниками земскихъ проектовъ. „Фразы о безпочвенности, объ отсутствіи у земскихъ учрежденій корней въ народѣ срываются въ порывѣ младенческаго увлеченія мелкой единицей. Вѣдь земство жило и живетъ, главнымъ образомъ, нуждами народа". При такихъ толкахъ о безпочвенности, сходящихся со старымъ трезвономъ „Гражд." и „Моск. Вѣд.", не долго и до задавленія крупныхъ земскихъ единицъ. „Если только звуки этого погребальнаго трезвона (о безпочвенности уѣздныхъ и губернскихъ земствъ) могутъ вызвать къ жизни мелкую земскую единицу, то пусть лучше она и не зарождается"...

Обозрѣватель земской жизни въ журналѣ „Народное Хозяйство" г. В. В. Х—овъ (ср. 1902 г янв., май, іюль, 1903 г. май—іюнь) во всѣхъ проектахъ мелкой единицы улавливаетъ основной мотивъ: это стремленіе земства выйти изъ теперешняго своего ограниченнаго положенія, при которомъ органамъ самоуправленія грозитъ опасность выродиться въ чисто бюрократическія учрежденія.

„Съ вопросомъ о мелкой земской единицѣ, — говоритъ г. Х—овъ, — связывается представленіе о возможности улучшить условія земской дѣятельности и создать дѣйствительно народное земство, въ которомъ не будетъ мѣста сословной исключительно-

сти. Въ мечтахъ многихъ дѣятелей рисуется земство будущаго, которое вмѣстѣ съ преобразованіемъ существующихъ земскихъ учрежденій коренныхъ образомъ улучшитъ жизнь деревни, пересоздавши теперешній ненормальный строй крестьянскихъ учрежденій, совершенно оторванныхъ отъ земства"...

„Но большой запасъ вѣры требуется для того, чтобы надѣяться на осуществимость мечты: слишкомъ уже сильно не соотвѣтствуютъ ей тенденціи времени, которыя не перестаютъ давать себя чувствовать. И такъ какъ мелкая единица сама по себѣ лишь форма, которую можно наполнить какимъ угодно содержаніемъ, то пожалуй легко представить ее въ дѣйствительности, но съ такимъ содержаніемъ, которымъ никакъ не удовлетворятся дѣятели, дорожащіе началами самоуправленія. И тогда мелкая единица не улучшитъ земскія учрежденія, а сможетъ погубить ихъ". Указывая на возможность предсѣдательствованія въ новой единицѣ земскаго начальника, В. В. Хижняковъ цитируетъ соотвѣтствующее мѣсто рѣчи В. Д. К.— Караваева, съ которымъ въ этомъ пунктѣ онъ сходится (въ остальныхъ онъ не согласенъ).

„Но большинство земскихъ дѣятелей закрываетъ глаза на реальныя условія дѣйствительности и, проектируя новую земскую организацію, не говоритъ о томъ, что сначала необходимо измѣнить эти условія".

„И прежде чѣмъ ставить вопросъ о мелкой единицѣ, земству слѣдовало настойчиво похлопотать объ очень многомъ".

„Тоже приходится сказать и о реформѣ крестьянскихъ учрежденій путемъ образованія мелкой единицы". Необходимо прежде отмѣнить исключительные законы для крестьянъ.

Въ первыхъ своихъ статьяхъ г. Х—овъ повидимому склонялся къ тому мнѣнію, что даже для освѣщенія положенія земства возбужденіе вопроса о мелкой земской единицѣ не особенно пригодно: гораздо прямѣе бьетъ въ цѣль постановка вопроса о земскомъ представительствѣ. Въ послѣдней своей статьѣ авторъ однако отступаетъ отъ этого взгляда.

„Каково бы ни было наше отношеніе къ осуществимости въ настоящее время мелкой земской единицы, мы считаемъ съ общественной точки зрѣнія безусловнымъ тезисомъ возбужденіе и обсужденіе въ земскихъ управахъ, совѣтахъ, собраніяхъ и литературѣ вопроса, который поднимаетъ за собою множество другихъ существенныхъ вопросовъ русской жизни, заставляя общественныхъ дѣятелей о многомъ подумать и поговорить. Пусть даже ничего практическаго изъ этихъ думъ и разговоровъ въ ближайшее время не выйдетъ, пусть даже осуществится какая-нибудь уродливая „единица" или приходская подъ предсѣдательствомъ облеченнаго дискреціонной властью священника или участковая земско-начальни-

ческая, въ которой земскій начальникъ за неугодныя ему предложенія и мнѣнія будетъ сажать гласныхъ въ холодную, или другая подобная форма—все же плодотворенъ самый фактъ вентилированія въ земской средѣ вопроса о мѣстномъ управленіи и, будучи полезнымъ для оцѣнки условій совзаимности, онъ когда-нибудь при лучшихъ условіяхъ принесетъ свои плоды"...

Возраженія противъ указанныхъ соображеній въ печати дѣлались тѣ же, что и въ земской средѣ.

Безпомощность крестьянъ предъ властной интеллигенціей значительно преувеличивается, говоритъ г. Мих. Волынскій („СПБ. Вѣд." № 297 1902). Некультурность массы фактъ важный, но не нужно забывать, что поднятіе культуры прежде всего зависитъ отъ хорошихъ учрежденій. Во время крестьянской эмансипаціи противники реформъ тоже боялись безпомощности и некультурности освобожденія до поднятія умственнаго уровня массы. Опытъ показалъ, что не эти осторожные люди были правы.

Земская работа чисто крестьянскихъ губерній (Вятской, Олонецкой, Вологодской и Пермской), гдѣ процентъ гласныхъ безъ образованія выше средняго, извѣстна и своей широтой, и плодотворностью въ области народнаго образованія, содѣйствія экономическому благосостоянію. („Сѣв. Кр." 1903 г. № 85). Подробно развивали эти соображенія и подвергали критикѣ возраженія противниковъ м. ед. „Вѣстникъ Европы" (янв. 1903 г., іюль 1902), „Хозяинъ" (1902 г. № 51, 1903 г. №№ 1, 2).

Въ послѣднемъ изданіи г. Земскій, соглашаясь съ выводами сборника, нашедшими себѣ мѣсто въ статьяхъ К. К. Арсеньева и Г. И. Шрейдера, бросаетъ упрекъ земскимъ противникамъ м. ед. въ томъ, что они не чужды „попечительнаго" взгляда на народныя массы: „сторонникамъ же крѣпостническихъ по своей сущности опасеній за судьбу земской и вообще культурной общественной работы, разъ къ ней получатъ доступъ народныя массы, не лишнее вспомнить хотя бы слѣдующую оцѣнку подобнаго отношенія къ народу, принадлежащую Щедрину: „толпа", писалъ онъ, „имѣетъ право даже заблуждаться въ своихъ увлеченіяхъ, потому что она же несетъ и всѣ послѣдствія этихъ увлеченій. Слишкомъ уже много у толпы испоконъ вѣковъ было всякаго рода охотниковъ благодѣтельствовать ей на ея же собственный счетъ и охранять ее отъ нея же самой. Результаты на лицо. Пора наконецъ сдать все это въ архивъ".

IV.

Агрономическій съѣздъ въ числѣ основныхъ принциповъ организаціи м. единицы поставилъ ограниченіе ея компетенціи тѣми

отраслями управленія, которыя составляютъ нынѣ компетенцію земскихъ учрежденій. Этотъ же взглядъ проводится и въ громадномъ большинствѣ земскихъ проектовъ. Ограниченіе будущей организаціи только хозяйственно-общественными функціями считается необходимымъ для того, чтобы сохранить чисто-земскій типъ мелкой единицы; самая идея ея можетъ быть извращена при современныхъ правительственныхъ теченіяхъ, если къ ней будутъ пріурочены административныя функціи, принадлежащія крестьянской волости; вмѣсто того, чтобы войти въ строй земскихъ учрежденій, мелкая единица окажется вдвинутой въ общую систему уѣздныхъ административныхъ мѣстъ съ вѣроятнымъ подчиненіемъ земскому начальнику—къ этому въ общемъ сводятся доводы защитниковъ такого ограниченія. Въ печати за разсматриваемый періодъ вопросъ о функціяхъ обсуждался довольно оживленно и приведенное выше воззрѣніе земскихъ сферъ подвергалось критикѣ и въ тѣхъ органахъ печати, которые сочувственно относятся къ идеѣ мелкой единицы. Наиболѣе подробно освѣщенъ этотъ вопросъ въ статьѣ г. Н. Т., напечатанной въ №№ 16, 24, 33, 63 и 65 „Кіевлянина" за текущій годъ („Всесословная волость").

По мнѣнію автора, замѣна идеи всесословной волости идеей мелкой единицы не оправдывается ни нуждами деревни, ни соображеніями посторонними.

Деревня страдаетъ отъ административнаго неустройства крестьянскаго самоуправленія и единственный путь реформы созданіе на мѣстахъ учрежденія, въ которомъ активно черезъ выборныхъ представителей участвовало бы все населеніе безъ различія сословій въ управленіи своими дѣлами. Можно ли при теперешнихъ личныхъ и матеріальныхъ силахъ деревни расчитывать на возможность двухъ *такихъ* органовъ, одного для дѣлъ земскихъ, другого для дѣлъ административныхъ? Конечно, нельзя; слѣдовательно, придется оставить теперешнюю волость, т. е. зло, которое не можетъ быть далѣе терпимо. Необходимо поставить на новыхъ основаніяхъ не только земскую отрасль управленія, но все сельское управленіе, обнимающее дѣла земства, суда и полиціи. Вообще въ низшихъ органахъ, по мнѣнію автора, не можетъ быть проведено дѣленія на предметы, подлежащіе съ одной стороны вѣдѣнію земства, а съ другой администраціи. Сочетаніе обѣихъ функцій въ органахъ самоуправленія не только возможно, но и полезно, какъ это видно изъ разсмотрѣнія административной организаціи западно-европейскихъ государствъ. Основными условіями успѣшности дѣйствія такихъ учрежденій должно считаться „довѣріе правительства къ началу общественной самодѣятельности при надлежащихъ гарантіяхъ самостоятельности и свободы распорядительнаго органа, при условіи, чтобы исполнительный органъ былъ выборный, а не на-

значаемый и смѣняемый по усмотрѣнію администраціи". При такихъ условіяхъ территорія волости окажется весьма удобной для органа подобнаго типа и возможно будетъ провести основное начало самостоятельности, самообложеніе.

Наличность въ деревнѣ власти земскихъ начальниковъ не можетъ, по мнѣнію автора, выдвигаться, какъ абсолютное препятствіе для учрежденія, какое онъ проектируетъ. Не являясь поклонникомъ этого института, г. Н. Т. находитъ, что власть земскихъ начальниковъ уже подверглась подъ вліяніемъ жизни значительнымъ измѣненіямъ, и эволюція ея идетъ къ тому, что изъ неопредѣленнаго въ правахъ опекунства она постепенно перестраивается въ обычный типъ подзаконнаго чиновничества, облеченнаго правами надзора. При учрежденіи всесословной волости, при участіи въ сельскомъ управленіи дворянства, интеллигенціи и третьяго сословія, патріахальныя права земскаго начальника по отношенію къ исполнительному органу волости и сельскимъ обывателямъ должны исчезнуть; не можетъ, конечно, оставаться въ силѣ ст. 61 Полож. о земск. нач. и подобныя ей. Земскій начальникъ не можетъ оказаться ни предсѣдателемъ проектируемой волости, ни вершителемъ дѣлъ по той причинѣ, что правительство, конечно, не откажется отъ надзора на мѣстѣ за вновь учреждаемой единицей самоуправленія. Такимъ органомъ надзора въ деревнѣ можетъ быть только земскій начальникъ и какъ представитель правительственной власти, призванной наблюдать за законностью и цѣлесообразностью дѣятельности волостныхъ учрежденій, онъ долженъ стоять въ сторонѣ отъ нихъ, а никакъ не во главѣ ихъ. Такова естественная роль земскаго начальника въ новомъ волостномъ устройствѣ, и поэтому отказываться отъ крайне необходимаго деревнѣ улучшенія административныхъ порядковъ ея подъ опасеніемъ чрезмѣрнаго вмѣшательства земскихъ начальниковъ представляется неосновательнымъ.

Общія черты проектируемой организаціи г. Н. Т. намѣчаетъ только относительно нѣсколькихъ основныхъ вопросовъ: волостныя избирательныя собранія для выбора гласныхъ въ распорядительный органъ составляются изъ землевладѣльцевъ, владѣльцевъ промышленныхъ предпріятій, долгосрочныхъ арендаторовъ, представителей духовенства и либеральныхъ профессій, имѣющихъ образовательный цензъ; крестьяне образуютъ особую группу, посылая отъ каждыхъ десяти дворовъ депутата въ избирательное собраніе. Интересы крупныхъ землевладѣльцевъ г. Н. Т. предполагаетъ обезпечить предоставленіемъ имъ права быть гласными независимо отъ избранія или же дать каждому изъ нихъ (лично или черезъ представителя) нѣсколько голосовъ.

По излагаемому проекту, какъ мы уже указывали выше, предполагается дать волости право самообложенія, но „предметы расхо-

довъ и предѣлы обложенія возможно и слѣдуетъ подчинить регламентаціи". Величину обложенія возможно ограничить извѣстнымъ процентнымъ отношеніемъ къ суммѣ уѣзднаго земскаго сбора, причемъ опредѣленіе размѣра процента можно предоставить уѣздному земскому собранію съ утвержденіемъ (въ случаяхъ протеста) губернскаго.

Другой проектъ г. К. Кожухара („Саратов. Земск. Нед.", 1902 г. авг.—сентябрь) тоже имѣетъ своимъ исходнымъ пунктомъ нестроеніе въ административномъ управленіи деревни. Эволюція экономической и сословной жизни въ деревнѣ, мало по малу фактически уже объединяющая крестьянъ съ другими обывателями, указываетъ на необходимость провести это объединеніе и юридически во *всѣхъ* отрасляхъ управленія и не только въ волости, но и въ сельскомъ обществѣ. И послѣднее имѣетъ рядъ потребностей, которыя лучше всего могутъ быть удовлетворены сельскимъ *безсословнымъ* обществомъ. То, что земскіе проекты не обратили должнаго вниманія на организацію общества, представляетъ по мнѣнію г. Кожухара крупный недостатокъ ихъ. Такимъ же недостаткомъ авторъ считаетъ и то, что земскія сферы недостаточно оттѣнили, что деревенская жизнь можетъ пойти правильнымъ путемъ лишь тогда, когда и административныя функціи сельскаго и волостного управленія будутъ ввѣрены лицамъ, выбраннымъ безсословными волостными и сельскими обществами изъ своей среды. Всѣ свои предположенія г. Кожухаръ формулируетъ въ видѣ положеній, которыя должны лечь въ основу новой организаціи. По его проекту селенія (крупныя?) образуютъ территоріальныя самооблагающіяся единицы (общества), для завѣдыванія дѣлами общественнаго хозяйства и благоустройства. Всѣ совершеннолѣтніе члены общества образуютъ на равныхъ правахъ сельскій сходъ, органъ распорядительнаго характера. Исполнительнымъ органомъ является управа, состоящая изъ выборныхъ старостъ и членовъ (послѣдніе могутъ и не выбираться въ томъ случаѣ, если селеніе незначительное). Для завѣдыванія чисто административными и полицейскими дѣлами избирается сходомъ и утверждается властями особое лицо, которое въ составъ управы не входитъ и подчиняется административнымъ властямъ. Въ уважительныхъ случаяхъ обществу предоставляется право просить о смѣщеніи этихъ лицъ. Волость, по проекту г. Кожухара, должна быть устроена такимъ образомъ: вмѣсто сельскаго схода выступаетъ волостной сходъ, состоящій уже изъ *выборныхъ* отъ всесословныхъ обществъ. Имѣется и особый волостной администраторъ, которому подчиняются сельскіе завѣдующіе административными дѣлами.

Соединеніе въ новой организаціи функцій административныхъ и

общественно хозяйственныхъ предлагаетъ и проектъ[1]) всесословной волости, излагаемый г. Мих. Волынскимъ въ „Спб. Вѣд.“ (1902 г. № 297). Та же выборная коллегія, которая является исполнительнымъ органомъ по земскимъ дѣламъ, вѣдаетъ и всѣ полицейско-административныя функціи волости. При волости дѣйствуетъ всесословный вол. судъ изъ предсѣдателя и членовъ, избираемыхъ волостнымъ собраніемъ. Какъ особую характерную черту проекта г. Волынскаго, слѣдуетъ отмѣтить принципъ безвозмездности волостной службы, который онъ считаетъ необходимымъ въ самоуправленіи вообще и въ низшихъ инстанціяхъ его въ особенности. Въ той же газетѣ (№ 169 1902 г.), г. Л. Дашкевичъ указываетъ, что земскіе проекты отличаются чрезмѣрной робостью, нерѣшительностью и отсутствіемъ вѣры въ творческія силы нашего народа. Въ вопросахъ суда и управленія окажется, что масса крестьянъ обладаетъ такимъ житейскимъ тактомъ, что интеллигенціи придется скорѣе пойти за крестьянами, чѣмъ наоборотъ. Въ вопросахъ, относящихся къ области чисто-культурной (народное образованіе, медицина, экономическія мѣропріятія), интеллигенція, конечно, займетъ подобающую ей руководящую роль. Нѣтъ никакого основанія оставлять дѣла управленія чиновникамъ, если дѣйствительно нашъ бытъ и строй хотятъ преобразовать въ національномъ духѣ. Г Дашкевичъ считаетъ разъединеніе функцій волостного управленія и въ смыслѣ законодательной техники крайне затруднительнымъ: изъ земскаго уѣзда создать еще маленькіе уѣзды съ правомъ самообложенія—это почти невозможно. Но эти затрудненія устраняются, если провести принципъ, что задача самоуправленія шире понятія общественнаго хозяйства. Тогда безсословная новая волость станетъ дѣйствительнымъ центромъ земской жизни и окажется органически связанной со всѣмъ управленіемъ. Въ этомъ г. Дашкевичъ видитъ коррективъ возможныхъ ошибокъ въ области управленія вообще. Противъ взгляда, проводимаго земскими собраніями, усиленно протестуетъ и „Сарат. Лист.“ (№ 23 1903 г.). Газета протестуетъ противъ сохраненія существующей волости. „Если рядомъ съ мелкой единицей остается волость, останутся и всѣ сборы на нее“... останется и разнообразіе функцій, и всесильный писарь и всѣ прочіе недостатки ея. Прибавится только новый налогъ, очень производительный, можетъ быть, но все же налогъ... Платежныя силы населенія и безъ того уже напряжены до крайности“...

Съ другой стороны подходитъ къ вопросу Л. Полонскій въ „Новостяхъ“ (1902 г. 23 ноябр.) По его мнѣнію, земская единица

---

[1]) Проектъ этотъ составленъ по словамъ г. Волынскаго уже давно подъ руководствомъ статсъ-секрет. Н. Н. Селифонтова.

безъ собственныхъ административныхъ органовъ будетъ лишена всякаго значенія; необходимо существующее крестьянское самоуправленіе преобразовать въ безсословное, при чемъ волостное управленіе и должно быть низшимъ органомъ (?) земствъ. Соединеніе въ низшемъ органѣ самоуправленія функцій земскихъ и административныхъ „необходимо для самой его жизненности, независимости и полноправности". Г. Полонскій не даетъ схемы проектируемой имъ волости: мы узнаемъ только, что это учрежденіе должно быть выборное, всесословное, однородное по своему происхожденію съ земствомъ.

„Донская Рѣчь" (№ 16, 1903 г.), не высказываясь по существу, отмѣчаетъ, что въ сборникѣ, отражающемъ земскіе взгляды, „голословнымъ, не обоснованнымъ во всякомъ случаѣ является раздѣленіе функцій административныхъ и хозяйственныхъ".

Любопытно отмѣтить здѣсь, что въ проектахъ исходящихъ отъ реакціонной печати и отъ сторонниковъ приходской организаціи, тоже предполагается соединеніе функцій административныхъ и общественно-хозяйственныхъ. Подходятъ только къ этому съ разныхъ сторонъ: враги самоуправленія желаютъ какъ можно менѣе придать земскій характеръ будущей единицѣ и средство видятъ въ возложеніи на нее административныхъ функцій, при которыхъ административнымъ чинамъ необходимо будетъ удѣлить руководящую роль. Наоборотъ, сторонники проектовъ, изложенныхъ въ этой главѣ, стремятся внести принципы самоуправленія въ ту сферу, которая считается для нихъ до сихъ поръ почти совершенно закрытой. Конечно, этому стремленію не могутъ не сочувствовать земскіе люди. Но ихъ именно пугаетъ перспектива, которая такъ влечетъ реформаторовъ изъ „Моск. Вѣд."

„Въ принципѣ", говоритъ „Вѣст. Европы" (августъ 1902 г.), сколько намъ извѣстно, никто не поддерживаетъ такого отдѣленія: хозяйственная мелкая единица выдвигается на первый планъ только какъ паллиативъ, сравнительно легко осуществимый въ *данную минуту*. На скорое наступленіе условій, необходимыхъ для коренной перемѣны, разсчитывать нельзя — а между тѣмъ недостатки существующаго на мѣстахъ порядка чувствуются съ каждымъ днемъ все сильнѣе и сильнѣе. Отсюда стремленіе найти линію наименьшаго противодѣйствія, намѣтить улучшенія, мыслимыя въ ближайшемъ будущемъ".

V.

Разработка вопроса о мелкой единицѣ въ томъ же направленіи, въ какомъ она идетъ въ земской средѣ, въ печати дала мало новаго сравнительно съ тѣмъ, что было высказано земскими дѣя-

телями и земскими проектами. Это и вполнѣ понятно. Изъ статьи С. М. Блеклова видно, что вопросъ дебатировался всесторонне, и печати, благожелательно настроенной къ земскимъ проектамъ, оставалось только пользоваться результатами земской работы. Печать это и дѣлала; она чрезвычайно внимательно слѣдила за этой работой, содѣйствуя популяризаціи земскихъ идей о мелкой единицѣ среди широкихъ читательскихъ круговъ. Почетная роль въ этомъ отношеніи выпадаетъ органамъ чисто земскимъ, наиболѣе тѣсно связаннымъ съ земскимъ дѣломъ. Такъ, въ „Саратовской Земской Недѣлѣ" (1902 г. августъ, сентябрь, октябрь, ноябрь и декабрь, 1903 г. февраль) мы находимъ рядъ обзоровъ по вопросу о мелкой единицѣ, систематизирующихъ земскую работу многихъ губерній. Въ этомъ же изданіи напечатаны обратившая на себя общее вниманіе записка крест. В. И. Гусева объ участковомъ земствѣ, докладъ губернск. гласн. графа Нессельроде о волостномъ земствѣ (1902 г. октябрь, 1903 г. № 3), докладъ на ту же тему кн. П. Д. Долгорукова. Мы не излагаемъ здѣсь этихъ интересныхъ статей потому, что онѣ уже использованы въ статьѣ С. М. Блеклова. Укажемъ только, что приводимые въ докладѣ Гусева факты объ учрежденіяхъ Золотовской волости, воплотившей фактически въ жизнь идею мелкой земской единицы, обошли всю повременную печать и вызвали рядъ статей, доказывавшихъ, что возраженіе, будто бы народъ не созрѣлъ до мелкой единицы, не имѣетъ подъ собою никакихъ основаній. (См. напр. „Спб. Вѣд." 1902 г., № 341); обсуждался въ печати и докладъ князя Долгорукова (см. „Образованіе" 1903 г. іюль, ст. Іорданскаго). Въ „Вѣстникѣ Новгородскаго Земства" общая хроника почти въ каждомъ номерѣ (1902 г., №№ 18, 19, 20; 1903 г., №№ 2, 3) содержитъ матеріалы по вопросу о мелкой единицѣ. Кромѣ сводки земскихъ проектовъ мы здѣсь встрѣтили (въ № 19) критику извѣстной рѣчи В. Д. Кузьмина-Караваева, соображенія о связи вопроса объ измѣненіи основъ земскаго представительства съ вопросомъ о мелкой единицѣ, при чемъ, по мнѣнію земскаго органа, истинное представительство крестьянъ можетъ быть достигнуто лишь съ учрежденіемъ новой земской единицы (№ 20). Тотъ же органъ проводитъ мысль, что для того, чтобы „мелкая земская единица принесла дѣйствительную пользу, чтобы она отвѣчала мѣстнымъ потребностямъ, нужно, чтобы она была разработана и введена при ближайшемъ участіи самого населенія, иначе въ ея организацію могутъ войти такія детали, которыя будутъ тормозить развитіе земскаго дѣла. Вотъ почему Новгородское и многія другія земства ходатайствуютъ, чтобы при выработкѣ организаціи были приглашены представители отъ земскихъ учрежденій и прежде чѣмъ новый органъ будетъ введенъ въ жизнь, снова были запрошены земскія собранія".

„Вѣстникъ Псковскаго Губернскаго Земства“ тоже внимательно слѣдилъ за вопросомъ (1902 г., IX; 1903 г., II). Г. Андрей Пыпинъ въ общеземской хроникѣ (1902 г. сентябрь) особенно подчеркиваетъ значеніе мелкой единицы для уничтоженія той глубокой пропасти, которая раздѣляетъ наше образованное общество отъ простого народа. Любопытную статью находимъ въ „Вѣстникѣ Ярославскаго Зем.“ (1903 г., № 3, 4): въ ней г. Кл. Воробьевъ сообщаетъ, что въ дѣлѣ мірскихъ сборовъ крестьянскія общества Ярославской губ. стремятся провести идею обложенія всесословнаго: такъ, Ивановское общество даже рѣшило распространить взиманіе сборовъ на всѣ частновладѣльческія земли. Въ этомъ авторъ усматриваетъ тенденцію къ преобразованію крестьянской волости въ общественный всесословный союзъ.

Сообщенія, перепечатки о мелкой единицѣ даютъ и „Земскій Сборникъ Черниговской губ.“ (1902 г. VII), и только начавшій въ этомъ году свое существованіе „С.-Петербургскій Земскій Вѣстникъ“ (1903 г. февраль, май).

По общимъ своимъ воззрѣніямъ на вопросъ земскіе органы естественно отражаютъ взгляды земскихъ собраній и земскихъ дѣятелей, но они не отказываютъ въ мѣстѣ и сторонникамъ иныхъ мнѣній; такъ, въ „Саратовской Земской Недѣлѣ“ напечатана статья г. Кожухара, содержаніе которой мы передали выше.

Земскіе проекты внимательно обсуждались и излагались и въ общей прессѣ. Во внутреннихъ обозр. „Вѣстника Европы“ за 1902 г. (іюль, декабрь) и 1903 г. (январь) всѣ явленія, относящіяся къ мелкой единицѣ, отмѣчались и оцѣнивались съ той точки зрѣнія, которая выставлена во вступленіи къ „Сборнику“. Въ этомъ же журналѣ г. Кл. Воробьевъ, о которомъ мы уже упоминали выше, помѣстилъ статью подъ заглавіемъ: „Волость, какъ зачатокъ мелкой земской организаціи“, содержащую развитіе мысли о томъ, что и въ жизни существующей теперь волости намѣчается стремленіе стать учрежденіемъ всесословнымъ; это особенно рельефно выступаетъ въ вопросахъ податныхъ.

„При такихъ условіяхъ,“ — говоритъ г. Воробьевъ, — „созданіе болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, земской единицы встрѣтило бы до нѣкоторой степени подготовленную почву и являлось бы естественнымъ рѣшеніемъ и завершеніемъ начавшагося движенія по упорядоченію мѣстнаго обложенія“.

Довольно много вниманія удѣляла въ своихъ внутреннихъ обозрѣніяхъ мелкой единицѣ и „Русская Мысль“. Высказываясь горячо за идею новой организаціи, московскій журналъ (сент. 1902 г.) особое значеніе придаетъ моменту сближенія интеллигенціи съ народомъ. Необходимо создать такія формы совмѣстной дѣятельности, при которыхъ интеллигенція и народъ стояли бы отно-

сительно другъ друга не въ положеніи благодѣтеля и благодѣтельствуемаго, а въ положеніи двухъ совершенно равноправныхъ общественныхъ элементовъ, изъ которыхъ каждый стремился бы къ осуществленію того, чего онъ хочетъ, и проводилъ бы свой взглядъ на всякія общественныя улучшенія въ томъ смыслѣ, какъ онъ ихъ понимаетъ". Только тогда возможны и сознательное сочувствіе, и содѣйствіе всего населенія. „Вотъ эта то цѣль: духовное сближеніе крестьянскаго населенія и интеллигенціи на почвѣ общаго практическаго дѣла и должна, по нашему мнѣнію, стоять на первомъ планѣ въ вопросѣ о мелкой единицѣ, и она то и дѣлаетъ наиболѣе желательной ту ея форму, при которой она являлась бы самостоятельной, а не зависимой, хотя бы даже отъ земства".

Далѣе, однако, журналъ, разсматривая рѣчь В. Д. Кузьмина-Караваева и не соглашаясь въ общемъ съ ея доводами, считаетъ необходимымъ при *практическомъ* осуществленіи идеи мелкой единицы создать какой-нибудь буферъ для защиты отъ воздѣйствія земскаго начальника. Такимъ буферомъ на первыхъ порахъ дѣйствія новаго учрежденія должна быть тѣсная связь съ уѣзднымъ земствомъ, даже зависимость отъ него: „очень возможно, что всего цѣлесообразнѣе будетъ постепенное и частичное приближеніе къ конечной цѣли, причемъ учрежденіе мелкихъ земскихъ единицъ въ формѣ филіальныхъ отдѣленій уѣзднаго земства съ участіемъ въ нихъ мѣстныхъ жителей могло бы быть первымъ шагомъ къ постепенному осуществленію самостоятельной мелкой единицы".

Обозрѣватель московскаго журнала не останавливается подробно на характерѣ предлагаемой имъ организаціи; повидимому, она должна имѣть много общихъ чертъ съ тѣми попечительствами, о которыхъ рѣчь шла въ московскомъ земствѣ. Поскольку такія учрежденія могутъ замѣнить земскую единицу, матеріалъ для отвѣта на этотъ вопросъ даетъ весьма содержательная статья М. С. Толмачева, помѣщенная въ „Рус. Мысли" (1902 г. іюль) подъ названіемъ: „Къ вопросу объ участковыхъ санитарныхъ попечительствахъ". Авторъ прежде всего констатируетъ тотъ фактъ, что безъ живыхъ, *самостоятельныхъ* мѣстныхъ организацій выполненіе санитарныхъ, какъ и другихъ мѣропріятій, остается мертвой буквой. Останавливаясь весьма подробно на исторіи суррогатовъ мелкой единицы, въ видѣ попечительствъ, совѣтовъ и другихъ коллегіальныхъ учрежденій, которыя возникали для удовлетворенія санитарной или другой нужды, г. Толмачевъ присоединяется къ выводамъ, представленнымъ Пироговскому съѣзду выдающимися дѣятелями и знатоками земской медицины Долженковымъ и Жбанковымъ, что только въ учрежденіи всесословной волости могутъ осуществиться надежды на приближеніе земской медицины къ народнымъ массамъ и привлеченіе послѣднихъ къ борьбѣ съ санитарнымъ неустройствомъ

крестьянской жизни; только на почвѣ работы въ мелкой единицѣ можетъ развиться дѣйствительная самодѣятельность и самопомощь населенія и только при посредствѣ ея уѣздныя и губернскія земства получили бы возможность удобно и справедливо оказывать населенію свое содѣйствіе въ удовлетвореніи мѣстныхъ и частныхъ нуждъ... Хорошо разработаны соображенія въ пользу необходимости учрежденія мелкой территоріальной хозяйственной единицы въ книгѣ [1]) К. Ровинскаго, выпущенной имъ подъ тѣмъ же заглавіемъ, подъ которымъ издается настоящій сборникъ: „Мелкая земская единица“ (участковое земство). Г. Ровинскій, рисуя разложеніе деревенскихъ устоевъ довольно мрачными красками въ тѣхъ же тонахъ, что и въ „Моск. Вѣд.“, единственное средство къ водворенію порядка видитъ въ уничтоженіи разобщенности крестьянства отъ культурныхъ слоевъ населенія. Организація мелкой единицы помимо своего практическаго значенія будетъ служить для крестьянъ школой политическаго и гражданскаго воспитанія, школой самостоятельной, сознательной жизни. Необходимо сохранить въ деревнѣ культурныхъ людей, позаботиться о приливѣ ихъ туда. Съ политической точки зрѣнія расширеніе самоуправленія при децентрализаціи управленія вообще крайне важно: масса интеллигентной молодежи посвящала бы свои силы работѣ на мѣстахъ, а это, по мнѣнію г. Ровинскаго, болѣе всего содѣйствовало бы уменьшенію у нашей интеллигентной молодежи стремленія къ критикѣ, теоретизму и политиканству. По вопросу объ организаціи г. Ровинскій подвергаетъ критикѣ проекты попечительствъ всякаго рода. „Въ основѣ попечительствъ“,—говоритъ онъ,—„лежитъ добровольное соглашеніе, участіе въ нихъ необязательно... Открытіе ихъ и составъ носятъ совершенно случайный характеръ. При осуществленіи организаціи мѣстныхъ попечительствъ населенію не предоставляется никакой активной роли... они не въ состояніи пробудить въ населеніи иниціативу и развить въ немъ самодѣятельность. Достигнуть этого возможно лишь въ принудительной организаціи людей, каковой и должна быть мелкая земская единица“. Взглядъ г. Ровинскаго на проекты приходскихъ организацій нами уже изложенъ былъ выше. Схема, предлагаемая самимъ г. Ровинскимъ, сводится къ слѣдующему. По вопросу о территоріи мелкой з. ед. авторъ не допускаетъ рѣшенія по шаблону: въ зависимости отъ густоты населенія, отъ количества въ данномъ раіонѣ культурнаго элемента она можетъ быть то больше, то меньше: въ нѣкоторыхъ случаяхъ она должна совпасть съ территоріей

---

[1]) Трудъ К. Ровинскаго представляетъ распротраненный докладъ, внесенный имъ въ качествѣ члена въ Духовщинскій уѣздн. комитетъ о нужд. с.-хоз. промышл., см. статью С. М. Блеклова.

сельскаго общества. Представительство должно быть основано на началѣ экономическихъ интересовъ, а не сословныхъ, и выборы должны происходить на основаніяхъ, приближающихся къ принципамъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. Но на должности въ м. зем. единицѣ должны имѣть право быть избираемы *всѣ* постоянные жители мѣстности (даже и не владѣющіе недвижимостью и не платящіе земскихъ сборовъ), если только они имѣютъ образовательный цензъ. Отношеніе мелкой единицы къ уѣздному земству г. Ровинскій проектируетъ въ томъ же родѣ, въ какомъ это отношеніе существуетъ между губернскимъ и уѣзднымъ, съ той разницей, что исполнительный органъ мелкой единицы въ нѣкоторыхъ случаяхъ долженъ являться исполнительнымъ органомъ и уѣзднаго земства. Органы „земской волости" (такое названіе новаго учрежденія предлагаетъ г. Ровинскій): дума изъ гласныхъ, избираемыхъ по профессіональнымъ группамъ (мѣстный священникъ, уѣздные гласные и представители мин. земледѣлія состоятъ членами думы по своему званію); исполнительный органъ земской волости можетъ быть единоличный или коллегіальный, смотря по мѣстнымъ условіямъ. Функціи земской волости, по проекту г. Ровинскаго, исключительно общественно-хозяйственнаго характера; съ упраздненіемъ крестьянской волости (а такое упраздненіе признается имъ крайне неебходимымъ) административно-полицейскія обязанности могутъ быть распредѣлены между земскимъ начальникомъ и чинами полиціи, при чемъ ближайшими помощниками земскаго начальника по административно-полицейской части должны быть выборные сельскіе старшины, при которыхъ можетъ дѣйствовать совѣтъ; никакихъ хозяйственныхъ обязанностей на совѣтѣ лежать не должно. Волостной судъ долженъ быть организованъ на всесословныхъ началахъ, какъ судъ гминный въ губерніяхъ польскихъ.

Мы видимъ, что трудъ г. Ровинскаго представляетъ по существу своему литературную обработку одного изъ земскихъ проектовъ, всецѣло стоящихъ на почвѣ постановленій агрономическаго съѣзда. Совершенно такой же характеръ носитъ и брошюра И. П. Бѣлоконскаго, представляющая воспроизведеніе доклада, прочитаннаго въ Харьковскомъ юридическомъ обществѣ [1]).

Въ своемъ докладѣ г. Бѣлоконскій пользуется уже матеріаломъ, предоставляемымъ настоящимъ Сборникомъ, развиваетъ основныя положенія его. Въ организаціонномъ отношеніи докладъ принимаетъ общія основанія, намѣченныя Курскою управою. Изъ послѣдствій, которыя по мнѣнію г. Бѣлоконскаго должно вызвать новое учрежденіе, укажемъ здѣсь только на ту воспитательную роль, которую

---

[1]) См. статью С. М. Блеклова.

сыграетъ м. ед. „Мелкая земская единица“, говоритъ г. Бѣлоконскій, должна сослужить роль буфера при напорѣ деревенскихъ властей, административныхъ, сословныхъ и экономическихъ. Трудно ожидать, чтобы въ собраніи выборныхъ лицъ изъ всѣхъ сословій названныя власти не испытывали, выражаясь фигурально, тренія, а разъ это такъ, то по законамъ физики проявленіе власти уменьшится пропорціонально испытываемому тренію. Въ концѣ концовъ они, власти и населеніе, быть можетъ пріучатся уважать другъ друга.

Цитируя мнѣніе „Гражданина“, что учрежденіе мелкой единицы равняется смертному приговору для института земскихъ начальниковъ, г. Бѣлоконскій замѣчаетъ: „быть можетъ, это слишкомъ сказано; но нѣтъ ничего удивительнаго, если мелкая земская единица своей дѣятельностью докажетъ, что земскій институтъ потерялъ raison d'être“.

Интересную попытку совершенно популярнаго изложенія вопроса о мелкой единицѣ, предназначеннаго для неподготовленныхъ читателей, представляетъ брошюра В. Н. Линда: „Мелкая земская единица“ [1]). Авторъ стоитъ тоже на точкѣ зрѣнія агрономическаго съѣзда, а для иллюстраціи его положеній онъ остановился главнымъ образомъ на проектѣ Тверской управы. По своему исполненію, попытку г. Линда слѣдуетъ признать удачной; брошюра доступна всякому грамотному крестьянину. Ознакомленіе народнаго читателя съ идеей мелкой единицы имѣетъ въ виду и небольшая статейка, трактующая объ этомъ вопросѣ въ іюньской книжкѣ „Журнала для всѣхъ“.

Въ газетной литературѣ земскіе проекты и постановленія уѣздныхъ сельскохозяйственныхъ комитетовъ находили живой откликъ. „Русск. Вѣдомости“ (№№ 127, 341 и 344, 1902 г.) въ передовыхъ статьяхъ, въ своихъ провинціальныхъ корреспонденціяхъ, въ обзорахъ работъ комитетовъ, удѣляли имъ видное вниманіе. Взгляды, проводимые московской газетой, въ общемъ совпадаютъ съ воззрѣніями, нашедшими себѣ отраженіе въ принципіальныхъ статьяхъ сборника. Богатый *фактическій* матеріалъ въ областномъ отдѣлѣ давали „С.-Петербургскія Вѣдом.“ (до выхода изъ состава редакціи Гр. И. Шрейдера); воззрѣнія самой газеты по этому вопросу, какъ и многимъ другимъ, носили неопредѣленный характеръ, въ чемъ читатели имѣли возможность убѣдиться изъ предыдущаго изложенія: укажемъ только, что наряду со статьей г. Быстренина, принципіальнаго противника мелкой единицы, въ „Спб. В.“ помѣщались статьи Ровинскаго и др. горячихъ защитниковъ ея. Къ земскому теченію въ смыслѣ мотивировки необходимости новой организаціи

[1]) Изданіе книжн. магазина „Книжное дѣло“ Москва 1903 г.

примыкало и „Новое Время“, довольно внимательно слѣдившее за вопросомъ. Но организаціонные проекты г.г. Головина, Глинки и др. въ значительной степени отличались отъ земскихъ (см. главу II).

Провинціальная пресса, доказывая необходимость новой организаціи, обсуждала мѣстные проекты, сообщала факты... „Сѣверн. Край“ напр. (1902 №№ 85, 105, 106) выяснялъ подробно соотношеніе функцій теперешней волости и интересовъ, ею удовлетворяемыхъ, къ крестьянскому обложенію; „Саратовск. Лист.“ (1903 № 23) проводилъ мысль, что низшая земская организація дастъ земскому самоуправленію основу, при которой ему спокойнѣе и свободнѣе возможно будетъ осуществлять свои задачи; „Нижегор. Лист.“ (1902 № 91) писалъ, что и земство и обыватель въ своей дѣятельности болѣзненно ощущаютъ отсутствіе той мелкой ячейки, безъ которой всей ткани общественнаго организма недостаетъ внутренняго питанія. „Одесскія Новости“ (1903 №№ 5860 и 5861) считаютъ ясной и раціональной только ту постановку вопроса, при которой организація мелкой единицы носитъ черты, указанныя въ постановленіяхъ агрономическаго съѣзда.

„Крымскій Вѣстн.“ (№№ 197, 242, 276, 279, 286, 310 1902 г.) по существу высказываемыхъ имъ воззрѣній примыкаетъ къ тому направленію, о которомъ идетъ рѣчъ въ настоящей главѣ. Повторяя общепринятые доводы въ пользу мелкой единицы, газета усиленно поддерживаетъ значеніе проектируемаго учрежденія для слiянія интеллигенціи съ народной массой и не признаетъ существенной опасности въ томъ вредномъ сліяніи, которое должны оказать на дѣятельность новой организаціи нѣкоторые элементы современной деревни (кулаки и т. п.). Эта опасность, по мнѣнію газеты, будетъ парализоваться съ одной стороны имѣющей уже нѣкоторую силу культурной деревенской интеллигенціей (учителя, земск. врачи и т. д.), а съ другой, той смѣтливостью и пониманіемъ своихъ интересовъ, которыя обнаруживаютъ крестьяне въ своихъ собственныхъ дѣлахъ. Но на возможность осуществленія идеи мелк. единицы газета смотритъ скептически. Новый институтъ мыслимъ только при реорганизаціи всего крестьянскаго управленія: придется преобразовать волостное управленіе, замѣнить сословный судъ инымъ, болѣе соотвѣтствующимъ требованіямъ культурнаго общежитія, а на такую коренную реформу надѣяться трудно при нынѣшнихъ условіяхъ. На несовмѣстимость судебныхъ порядковъ, господствующихъ въ деревнѣ, съ новой организаціей указываетъ и „Южный Край“ (№ 7691 1903 г.): въ обществѣ, въ которомъ будутъ смѣшаны люди разныхъ сословій, „стоящіе на разныхъ ступеняхъ правового развитія, нельзя оставить судъ, дѣйствующій по „нормамъ обычнаго права“.

V.

Въ заключеніе нашего обзора остановимся на отзывахъ повременной печати, которыми было встрѣчено 1-ое изданіе „Сборника“ о мелкой земской единицѣ. Своевременность и общественное значеніе „Сборника“ были признаны всѣми изданіями, высказывавшимися по поводу него. „Вѣстн. Евр.“ (янв. 1903 г.) считаетъ появленіе Сборника однимъ изъ симптомовъ общаго оживленія интереса къ вопросамъ правильнаго управленія; знаменательнымъ является, по мнѣнію журнала, „Сборникъ“ и въ томъ смыслѣ, что онъ, представляя первый опытъ планомѣрной работы людей науки и практики для освѣщенія злободневнаго общественнаго земскаго вопроса, носитъ характеръ истинно земской книги. „Русск. Богатство“ (декабрь 1902 г.) посвятило по поводу выхода „Сборника“ статью вопросу о мелкой единицѣ, въ которой выясняется значеніе изданія и широко развиваются его выводы. „Образованіе“ (іюль 1903 г.), указывая на единство и цѣльность, проникающія „Сборникъ“, находитъ, что онъ „съ замѣчательной полнотой охватываетъ вопросъ о о мел. ед.“, и признаетъ за нимъ большое значеніе для широкихъ круговъ русской читающей публики, такъ какъ „Сборникъ“ „попутно знакомитъ съ такими крупными сюжетами, которые выходятъ изъ спеціальныхъ границъ, отмежеванныхъ его издателями-земцами до мозга костей“.

„Міръ Божій“, находя въ „Сборникѣ“ недостатки. которыхъ мы коснемся ниже, вмѣстѣ съ тѣмъ горячо привѣтствуетъ появленіе его какъ удачную попытку отвѣта на назрѣвшіе общественные вопросы. Недостатки не подрываютъ огромной общественной цѣнности „Сборника“, „тѣмъ болѣе что, несмотря на теоретическія разногласія, caeterum censeo всѣхъ авторовъ вполнѣ совпадаетъ“. Если „м. з. единица является минимальной формой самодѣятельности, достиженіе которой возможно поставить практической цѣлью“, то, по мнѣнію журнала, значеніе книги въ томъ, что „авторы собрали и обработали обширный и цѣнный матеріалъ для освѣщенія предстоящей задачи и для доказательства возможности ея разрѣшенія“.

„Вѣстникъ Права“ (ноябрь—декабрь 1902 г.) констатируетъ спутанность понятій о мелк. единицѣ, царящую не только среди большой публики, но и среди земцевъ, и потому считаетъ весьма своевременнымъ изданіе „Сборника“, въ которомъ имѣются и общая, и особенная части, теорія, исторія и догма вопроса. Книга, по мнѣнію юридическаго органа, снабжена прекраснымъ научнымъ аппаратомъ и весьма убѣдительно, съ умомъ и вкусомъ доказываетъ необходимость введенія мелкой единицы.

Краткую и весьма сочувственную рецензію далъ также о „Сборникѣ“ „Журналъ для всѣхъ“ (1903 г., май).

Ежедневная пресса отнеслась къ изданію также сочувственно. Даже тѣ органы, которые расходятся съ принципіальными воззрѣніями, проводимыми въ „Сборникѣ“, признаютъ широкое общественное значеніе выполненнаго труда Въ такомъ смыслѣ, напр., высказываются „Сар. Лист.“ (№ 23, 1903 г.), „Донск. Рѣчь“ (1903 г., № 16).

Большія столичныя газеты посвятили „Сборнику“ рядъ отзывовъ и статей. „Рус. Вѣд.“ (1902 г., № 341) указываютъ на обдуманность и законченность труда, на его характеръ и направленіе, которыя гарантируютъ ему сердечное спасибо всѣхъ, кому дороги завѣты великихъ реформъ. „Спб. Вѣд.“ (1902 г., № 329), „Новое Время“ (замѣтка К. Ровинскаго), „Новости“ (№ 355, 1902 г.), „Курьеръ“ подчеркиваютъ значеніе „Сборника“, какъ труда, выясняющаго, что сдѣлано и можетъ быть сдѣлано въ вопросѣ о мелк. единицѣ. Изъ провинціальныхъ газетъ чрезвычайно горячо привѣтствованъ былъ „Сборникъ“ „Одес. Нов.“, которыя въ посвященной ему передовой статьѣ признали за изданіемъ крупное историческое значеніе. Надо замѣтить, что всѣ отзывы сопровождаются изложеніемъ общаго содержанія „Сборника“, а часто и передачей одной или нѣсколько статей его. Весьма широко воспользовался фактическимъ матеріаломъ „Сборника“ „Хозяинъ“, который въ въ рядѣ статей (1902 г., № 51 и 1903 г., №№ 1, 2), ознакомилъ своихъ читателей со всѣми главами, носящими практическій характеръ. Земскія изданія (напр. „Вѣст. Новг. земства“ 1903 года, № 2; „Вѣстникъ Псковскаго земства“, февраль 1903 года) тоже подробно излагали содержаніе нѣкоторыхъ статей „Сборника“.

Переходя къ тѣмъ критическимъ замѣчаніямъ, которыя вызвала книга, мы прежде всего приведемъ мнѣніе „Вѣст. Права“, (г. С. Шумакова), который при всѣхъ достоинствахъ, признаваемыхъ имъ за „Сборникомъ“, полагаетъ, что и самый вопросъ, и литературная обработка его не заслуживаютъ того вниманія, которое удѣлило ему общество. Объясненіе интереса, который такъ рѣзко проявился къ мел. ед. и „Сборнику“, лежитъ въ томъ, что обществу нужно на чемъ нибудь отвести душу и израсходовать накопившуюся энергію, и вотъ оно „набрасывается на все“, что только на зубы попадется или, вѣрнѣе, что дадутъ. Обозрѣватель „Міра Божьяго“ (г. Іорданскій) органическими недостатками книги считаетъ отсутствіе единства теоретическихъ основъ въ разныхъ статьяхъ авторовъ и вытекающій изъ нихъ ясной и опредѣленной практической программы (что, по мнѣнію Іорданскаго, объясняется, впрочемъ, въ значительной степени неразработанностью самаго вопроса). „Донская Рѣчь“ тоже находитъ „Сборникъ“ недостаточно выдержаннымъ въ смыслѣ программы и кромѣ того указываетъ,

что общій планъ и разработка отдѣльныхъ частей книги не соотвѣтствуютъ той цѣли, которая преслѣдуется изданіемъ. Вопросъ о подробностяхъ организаціи, по мнѣнію газеты, является кардинальнымъ при выполненіи этой задачи; только разработка этой стороны вопроса можетъ доказать основное положеніе, проводимое „Сборникомъ", что мелкая единица осуществима при современныхъ условіяхъ. А между тѣмъ статьи, освѣщающія организаціонную сторону, почти совсѣмъ отсутствуютъ въ изданіи. На подобный же пробѣлъ указалъ между прочимъ и „Вѣстн. Евр.", который отмѣтилъ, что книгѣ не хватаетъ какъ-бы заключительнаго аккорда; послѣдній долженъ содержать въ себѣ практическую схему проектируемой организаціи въ томъ видѣ, въ какомъ она представляется составителямъ „Сборника".

Въ качествѣ частнаго недостатка, г. С. Шумаковъ („Вѣст. Права") приводитъ нетипичность матеріала, выбраннаго для ознакомленія съ самоуправленіемъ на Западѣ; типъ французскаго самоуправленія, напр., на значеніе котораго для Россіи имѣются указанія въ теоретической части „Сборника", обойденъ полнымъ молчаніемъ.

Подробная оцѣнка отдѣльныхъ статей „Сборника" рѣдко встрѣчается въ отзывахъ, которые въ общемъ признаютъ ихъ удачными. Особенное вниманіе обратила на себя работа М. Н. Покровскаго „Мѣстное самоуправленіе въ древней Руси": критикъ „Образованія" напр., признаетъ въ ней крупное въ научномъ отношеніи произведеніе, отличающееся широкой постановкой вопроса и самостоятельностью историческихъ взглядовъ; другими („Міръ Божій", „Вѣстн. Права") указывалось на свѣжесть и яркость мысли автора, на интересъ, возбуждаемый оригинальной постановкой вопроса о земщинѣ въ древней Руси, и въ этомъ мнѣніи сходятся всѣ, упоминавшіе о статьѣ Покровскаго. Въ качествѣ недостатка всѣхъ вообще статей, посвященныхъ исторіи вопроса въ земской средѣ и въ литературѣ, критикъ „Образованія" (г. С. Сторожевъ) выставляетъ ихъ сухость и протокольность: при всей своей обстоятельности онѣ, по мнѣнію г. Сторожева, оставляютъ желать большей силы и выразительности въ освѣщеніи эволюціи идеи мелк. ед. Обзоръ М. К. Лемке въ частности вызвалъ упрекъ въ неполнотѣ, причемъ было указано, что имъ не использованы земскія изданія.

Наиболѣе детальныя критическія замѣчанія встрѣтила статья Н. И. Лазаревскаго о самоуправленіи. Возраженія касаются главнымъ образомъ опредѣленія, даваемаго въ статьѣ самоуправленію, какъ своеобразной формѣ децентрализованнаго *государственнаго управленія*. Послѣдній научный терминъ, повидимому, вызываетъ у критиковъ представленіе о чемъ то опасномъ, заложенномъ въ

этомъ опредѣленіи Г. Сторожевъ въ „Образованіи“ говоритъ о недостаточной осторожности нѣкоторыхъ частей статьи. Г. Іорданскій („Міръ Божій“) вполнѣ сочувствуетъ критикѣ хозяйственной теоріи, которую даетъ на основаніи строго юридическаго анализа г. Лазаревскій въ своей статьѣ; но выводъ изъ этой критики, построеніе понятія самоуправленія на юридическихъ принципахъ, г. Іорданскій считаетъ проявленіемъ „юридической, слишкомъ юридической“ точки зрѣнія и обвиняетъ г. Лазаревскаго „въ полномъ игнорированіи соціальной точки зрѣнія“ и въ „обожествленіи государства“. Г. Іорданскій находитъ, что общество въ схемѣ г. Лазаревскаго занимаетъ лишь подчиненное мѣсто, а „между тѣмъ не общество—созданіе государства, а государство созданіе общества, которое въ разныя эпохи развитія вырабатывало различныя политическія и правовыя формы“. Критикъ опасается, что изъ „абстрактнаго построенія“ г. Лазаревскаго можно сдѣлать рискованный выводъ, что развитіе самоуправленія возможно при всякой формѣ государственной жизни.

Г. Н. Аз— въ „Донской Рѣчи“ (1903 № 70) посвятилъ опредѣленію. даваемому въ ст. Н. И. Лазаревскаго, цѣлый фельетонъ. Критикъ полагаетъ, что Н. И. Лазаревскій устранилъ, упразднилъ самое понятіе самоуправленія, разъ онъ его признаетъ государственнымъ децентрализованнымъ управленіемъ. Послѣднее опредѣленіе, по мнѣнію г. Н. Аз—, игнорируетъ всю исторію, богатую замѣчательными страницами, изображающими борьбу за принципы самоуправленія.

„Теорія Лаз. основана на двухъ противурѣчащихъ началахъ. Съ одной стороны органы самоуправленія ничѣмъ не отличаются отъ другихъ органовъ государства, а съ другой почему то эти органы нуждаются въ какихъ то особыхъ юридическихъ гарантіяхъ. Разъ органы самоуправленія—органы государственные и учреждены эти органы въ интересахъ его, то какъ можно говорить о какихъ то юридическихъ гарантіяхъ. Все зависитъ отъ государства и отъ его взгляда на цѣлесообразность мѣстнаго управленія. Ясно, на каждую почву случайностей мы здѣсь попадаемъ. Наконецъ, съ точки зрѣнія г. Лазаревскаго совершенно не понятно, почему на мѣстахъ существуютъ два различныхъ органа одной и той же власти“...

Интересно сопоставить эти мнѣнія съ отзывомъ спеціальнаго юридическаго журнала. Выше шла рѣчь о „теоріи г. Лазаревскаго“, и критики, повидимому, считали ее въ значительной степени продуктомъ творчества автора статьи, помѣщенной въ Сборникѣ. Обозрѣватель же „Вѣст. Права“, приводя опредѣленіе Лазаревскаго и соглашаясь съ нимъ, замѣчаетъ между прочимъ, что для ученыхъ оно извѣстно и переизвѣстно, и что новымъ оно, вѣроятно, пока-

жется для большой публики. Послѣднее, повидимому, случилось и съ представителями общей печати.

Что въ опредѣленіи, принимающемъ „государственный" характеръ самоуправленія нѣтъ никакой опасности, указываютъ въ своей замѣткѣ и „Рус. Вѣд.". Наоборотъ, по мнѣнію московской газеты, признаніе функцій самоуправленія носящими государственный характеръ—это первый шагъ для правильнаго развитія самоуправленія, это ниспроверженіе всякаго рода искусственныхъ перегородокъ, которыми столь же старательно, сколько и безуспѣшно стараются отдѣлить мѣстныя нужды, которыя должны вѣдаться органами самоуправленія, отъ другихъ, носящихъ болѣе общій, „государственный" характеръ.

М. Ипполитовъ.

Сводный проектъ организаціи мелкой земской единицы [1]).

Законоположенія для всѣхъ земскихъ единицъ должны быть общія (*ком. Вор. г. з., Бирюч. з.).*

Мелкая земская единица можетъ быть различна въ деталяхъ, но одинакова въ принципахъ (*Тихв. з.*).

Территорія уѣзда дѣлится (вся безъ остатка) на нѣсколько земскихъ волостей (*Судж. з.).*

Необходимо раздѣленіе уѣзда по болѣе мелкой земской единицы, по размѣрамъ своимъ соотвѣтствующія приблизительно нынѣшнимъ волостямъ (*Спб. г. з.*).

Районъ мелкой земской единицы можетъ быть лучше всего волость (*Яросл. г. з.*), по указанію жизни она можетъ обнимать собою и двѣ волости (*Весьег. з., Мологск. з., Тихв. з., Херс. у. з., Нижег. у.* з.).

Раздѣленіе уѣзда на мелкія земскія единицы должно быть соображено съ однообразнымъ по возможности пространствомъ ихъ, численностью населенія и его платежною способностью (*Тавр. г. з.*).

Устройство мелкой земской единицы должно примѣняться къ приходамъ Для мѣстностей не вполнѣ развившихся нѣсколько приходовъ могутъ быть соединяемы во едино (*Звенигор. з.*).

Каждое волостное земство будетъ изъ себя представлять опредѣленную территорію въ размѣрѣ отъ 15 — 25 т. десятинъ земли и съ населеніемъ 10—15 тысячъ. (*Судж. з.*).

Признать желательной окружную земскую единицу—площадью, въ среднемъ около 12.000 д.; число же округовъ для каждаго уѣзда предоставить на

---

[1]) Проектъ этотъ составленъ I. В. Гессеномъ на основаніи имѣвшихся въ распоряженіи редакціи земскихъ проектовъ. Наиболѣе полнымъ оказался проектъ Щигровскаго земства, положенія котораго напечатано крупнымъ шрифтомъ, а подъ ними мелкимъ шрифтомъ напечатаны соотвѣтствующія положенія другихъ проектовъ. Сверхъ того, крупнымъ шрифтомъ напечатаны положенія нѣкоторыхъ другихъ проектовъ, если соотвѣтствующихъ не имѣлось въ Щигровскомъ. Въ скобкахъ поименованы всѣ земства, принимающія постановленіе.

усмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній (*Вор. г. з., Бирюч. з., Коротоякск. з.*).

Установленіе размѣровъ и число окружныхъ земствъ въ каждомъ уѣздѣ должно быть рѣшено при самомъ ихъ учрежденіи, но границы ихъ территорій могутъ подлежать нѣкоторымъ исправленіямъ и измѣненіямъ согласно постановленіямъ губернскихъ земскихъ собраній по заключенію и мотивамъ уѣздныхъ земскихъ собраній (*Курск. з.*).

Опредѣленіе границъ новыхъ земскихъ территорій должно быть сдѣлано уѣздными земскими собраніями, (*Спб. губ. з.*)

Волостныя земства должны быть безсословными самоуправляющимися и самооблагающимися организаціями (*Судж. з.*; *Звениг. з.*).

Мелкая з. единица должна быть безсословна (*Задонск. з.*).

Въ составъ земской волостной единицы входятъ какъ всѣ сельскія общины, такъ и землевладѣльцы, владѣльцы фабрикъ и торговыхъ предпріятій и вообще всѣ живущіе на территоріи ея въ продолженіе извѣстнаго срока и подлежащіе обложенію земскимъ волостнымъ сборомъ. (*Спб. губ. з.*).

Для удовлетворенія участковыхъ земскихъ потребностей участковое земство имѣетъ право облагать всѣ недвижимыя имущества, на территоріи участка находящіяся, налогами, сообразно оцѣнкѣ, установленной для взиманія уѣзднаго земскаго сбора. (*Щигр. з.*).

Примѣчаніе. Съ помѣщеній, занятыхъ торгово-промышленными предпріятіями, налогъ взимается по среднему по уѣзду обложенію на участковыя потребности и уѣзднымъ земствомъ распредѣляется между участковыми земствами уѣзда пропорціонально высотѣ обложенія сихъ послѣднихъ (обложенію 1 дес. удобной земли).

Въ законѣ долженъ быть установленъ предѣльный процентъ волостного земскаго сбора къ уѣздному (*Спб. губ. з.*).

Слѣдовало бы въ видѣ опыта на первое время ограничиться предоставленіемъ мелкой земской единицѣ обложенія земель, жилыхъ домовъ и торговыхъ помѣщеній и при томъ въ размѣрѣ, не превышающемъ извѣстной части сбора на земскія уѣздныя и губернскія учрежденія, оставивъ до времени безъ обложенія: лѣса, фабрики, заводы, документы на право торговли и промысловъ, подлежащими обложенію только на уѣздныя и губернскія земскія потребности. Установленіе такихъ категорій земель, которыя должны подлежать изъятію изъ обложенія для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ мелкой земской единицы, слѣдовало бы предоставить уѣзднымъ земскимъ собраніямъ (*Тавр. г. з.*).

Относительно размѣра обложенія ограниченія не можетъ быть; слѣдуетъ предоставить уѣздному земству право изъятія нѣкотораго вида объектовъ обложенія изъ оклада окружныхъ земствъ, напр., болѣе крупныхъ торгово-промышленныхъ заведеній, желѣзныхъ дорогъ и т. п. съ тѣмъ, чтобы они были обложены соотвѣтственно повышеннымъ окладомъ въ пользу уѣзднаго земства (*Курск. г. з.*).

Тѣ объекты обложенія, съ которыхъ взимаются сборы въ пользу уѣзднаго

и губернскаго земствъ, принимаются для волостного земскаго обложенія въ той же оцѣнкѣ (*Яросл. г. з.*, *Мологск. з.*, *Судж. з.*). Новые же виды прямого обложенія и въ томъ числѣ основанные на принципѣ подоходнаго налога, какъ напр., доходъ отъ процентныхъ бумагъ, залоговой операціи, разнаго вида заработка и жалованья, должны быть согласованы въ извѣстной пропорціи къ оцѣнкѣ имущественнаго ценза, при чемъ при подоходномъ налогѣ должны быть соблюдены принципы прогрессивности (*Судж. у. з.*).

Источникъ средствъ для волости долженъ быть подоходный налогъ со всѣхъ жителей волости, основанія котораго будутъ даны законодательной властью (*Весьег. з. с.*).

Мелкой земской единицѣ должно быть предоставлено право неограниченнаго самообложенія (*Ворон. з.*, *Яросл. г. з.*, *Мологск. з.*, *Бирюч. з.*, *Коротоякск. з.*, *Тихв. з.*, *Херсонск. у. з.*, *Весьег. з.*).

Участковое земство имѣетъ право пріобрѣтать и отчуждать всякаго рода имущества, устраивать, съ соблюденіемъ правилъ, закономъ установленныхъ, всякаго рода закономъ не воспрещенныя предпріятія (торговыя, складочныя, банковыя, промышленныя и образовательныя) въ цѣляхъ содѣйствія благосостоянію мѣстнаго населенія, или наилучшаго выполненія обязанностей, возложенныхъ на участковое земство (*Щигр. з.*).

Въ предѣлахъ своего вѣдомства участковое земство имѣетъ право издавать обязательныя для жителей участка правила, вступающія въ силу по разсмотрѣніи ихъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и по утвержденіи ихъ губернаторомъ (*Щигр. з.*).

Участковое земство состоитъ изъ:

1) участковаго избирательнаго схода,

2) участковаго избирательнаго съѣзда,

3) участковаго земскаго собранія

и 4) участковой земской управы (*Щигр. з.*).

Распорядительнымъ органомъ земской волости является волостное земское собраніе, состоящее изъ выборныхъ волостныхъ земскихъ гласныхъ. Исполнительнымъ органомъ является волостная земская управа (*Судж з.*, *Весьег. з.*).

Организація мелкой земской единицы слагается изъ собранія, представляющаго мѣстное населеніе, и исполнительнаго органа, избираемаго этимъ собраніемъ и подлежащаго его контролю (*Звенигор. з.*).

Участковый избирательный сходъ состоитъ изъ всѣхъ плательщиковъ участковаго земскаго сбора, не имѣющихъ права участвовать въ участковомъ избирательномъ съѣздѣ (*Щигр. з.*).

Участковый избирательный сходъ происходитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя участковыхъ земскихъ собраній и избираетъ выборщиковъ въ участковый избирательный съѣздъ по одному на каждый цензъ, дающій право непосредственнаго участія въ избирательномъ съѣздѣ (ib).

Соединенный избирательный сельскій сходъ происходитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ уѣздныхъ гласныхъ, для чего уѣздныя земскія управы составляютъ росписаніе съ означеніемъ дней выбора въ каждомъ избирательномъ сходѣ и указаніемъ того уѣзднаго гласнаго, которому поручается предсѣдательствованіе въ избирательныхъ сходахъ въ одной и не болѣе какъ въ двухъ волостяхъ; росписаніе это представляется на утвержденіе г. начальника губерніи (*Херс. у. з.*).

Предсѣдатель собранія избирается самимъ собраніемъ изъ своей среды (*Звениг. з.*).

Участковый избират. съѣздъ состоитъ: а) изъ плательщиковъ земскихъ налоговъ, имѣющихъ въ участкѣ обложенное сборомъ имущество и платящихъ по данному участку налогъ, соотвѣтствующій сбору съ ценза, дающаго право участвовать въ уѣздныхъ избирательныхъ съѣздахъ, б) выборщиковъ, избранныхъ участковымъ избирательнымъ сходомъ, и в) представителей общинъ, избранныхъ согласно слѣдующей статьѣ (*Щигр. з.*).

Отъ общинъ (владѣющихъ землею по одной владѣнной записи или уставной грамотѣ) избирается на общинномъ сходѣ слѣдующее количество представителей въ зависимости отъ количества владѣемой общинной земли:

1	при	владѣніи	менѣе	250			десят.	
2	„	„	отъ	250	до	749	„	
3	„	„	„	750	„	1.749	„	
4	„	„	„	1.750	„	2.749	„	
5	„	„	„	2.750	и	болѣе	„	земли.

Примѣчаніе. Участіе въ избраніи представителей отъ общины и участіе въ качествѣ таковыхъ въ избирательномъ съѣздѣ не лишаетъ права на участіе въ избирательныхъ сходѣ и съѣздѣ по самостоятельному цензу (*Щигр. з.*).

Въ избирательномъ съѣздѣ, собирающемся разъ въ три года, подъ предсѣдательствомъ лица, выбраннаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ для выбора гласныхъ въ земское волостное собраніе,—участвуютъ:

1. Лица, владѣющія въ предѣлахъ волости землею не менѣе 30 д. или недвижимымъ имуществомъ въ суммѣ не менѣе 3.000 р.

2. Лица, платящія подоходнаго налога не менѣе 20 р., если они живутъ въ волости: съ высшимъ образованіемъ—не менѣе года, со среднимъ—не менѣе 2 лѣтъ и остальные—не менѣе 3 лѣтъ.

16*

3. Арендаторы, держащіе въ арендѣ не менѣе 3 лѣтъ одинъ и тотъ же участокъ земли не менѣе 30 дес. въ предѣлахъ волости, по довѣренности владѣльца земли, причемъ каждый владѣлецъ можетъ выдать не болѣе одной довѣренности и притомъ самъ въ такомъ случаѣ лишается права участвовать въ выборахъ.

4. Лица, находящіяся на частной службѣ и живущія въ предѣлахъ волости—съ высшимъ образованіемъ не менѣе года, съ среднимъ не менѣе 2-хъ лѣтъ и прочія не менѣе 3-хъ лѣтъ, или по цензу взимаемаго съ нихъ подоходнаго налога, или же по довѣренности хозяина, при чемъ каждый хозяинъ не можетъ выдать болѣе одной довѣренности и притомъ самъ въ такомъ случаѣ лишается права принимать участіе въ выборахъ.

5. Лица, владѣющія менѣе 30 д. земли, но не менѣе 5 дес. или недв. имуществомъ, оцѣненнымъ менѣе 3.000 р., но не менѣе 600 р., а равно лица, платящія подоходнаго налога менѣе 20 р., но не менѣе 4 р., причемъ изъ нихъ обладающіе высшимъ образованіемъ живутъ въ предѣлахъ волости не менѣе года, среднимъ образованіемъ не менѣе 2-хъ лѣтъ и остальные—не менѣе 3-хъ лѣтъ,—выбираютъ на избирательномъ сходѣ, собирающемся разъ въ три года подъ предсѣдательствомъ лица, выбраннаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, столько уполномоченныхъ въ избирательный съѣздъ, сколько сумма оцѣнокъ ихъ имуществъ или подоходнаго налога составитъ полныхъ цензовъ по п. I и II.

6. Уполномоченные отъ крестьянскихъ обществъ, владѣющихъ надѣльной землей, причемъ общества, имѣющія:

до	250	десятинъ	выбираютъ	одного	уполномоченнаго
„	500	„	„	двухъ	„
„	1.000	„	„	трехъ	„
„	2.000	„	„	четырехъ	„
свыше	2.000	„	„	пятерыхъ	уполномоченныхъ.

Примѣчаніе I. Крестьянскія общества могутъ избирать уполномоченнаго и изъ лицъ, не принадлежащихъ къ крестьянскому сословію, но имѣющихъ право участвовать въ избирательномъ сходѣ или съѣздѣ.

Примѣчаніе II. Выбранный уполномоченнымъ отъ крестьянскаго общества не можетъ участвовать въ избирательномъ собраніи по собственному цензу и наоборотъ.

7. Приходскіе священнослужители: а) или по цензу церковной земли, если таковая будетъ облагаться наравнѣ съ прочими землями (не болѣе одного священнослужителя на приходъ), или по цензу принадлежащей имъ лично земли на правахъ собственности.

Примѣчаніе I. Во всѣхъ случаяхъ, переименованныхъ въ первыхъ 6 пп., могутъ участвовать въ избирательномъ съѣздѣ женщины наравнѣ съ мужчинами, если онѣ обладаютъ соотвѣтствующимъ цензомъ имущественнымъ въ видѣ недвижимости или дохода, образовательнымъ, осѣдлости или служебнымъ (*Судж. з.*).

Избирательное собраніе земской волостной единицы составляется изъ представителей общинъ, имѣющихъ не менѣе 10 дворовъ, по одному представителю отъ каждыхъ десяти дворовъ, а также всѣхъ остальныхъ лицъ, входящихъ въ составъ земской волостной единицы, если платимый ими сборъ равняется суммѣ средняго сбора съ 10-ти дворовъ. Мелкія общины и всѣ остальныя лица, платящія менѣе вышеупомянутой суммы, собираются для выбора своихъ уполномоченныхъ въ предварительное избирательное собраніе. (*Спб. губ. з.*).

Собраніе мелкой земской единицы имѣетъ слѣдующій составъ:

а) Лица всѣхъ сословій, владѣющія, на правѣ частной собственности, имуществомъ, равнымъ цензу, требуемому для непосредственнаго участія въ уѣздныхъ избирательныхъ собраніяхъ, входятъ въ составъ мѣстнаго собранія безъ выборовъ.

Примѣчаніе. Эти лица могутъ уполномочивать на участіе вмѣсто себя въ собраніи своихъ арендаторовъ и управляющихъ.

б) Лица всѣхъ сословій, владѣющія на правѣ частной собственности не менѣе, чѣмъ 1/10 ценза, означеннаго въ предыдущемъ пунктѣ, входятъ въ составъ собранія безъ выборовъ, если число ихъ въ районѣ будетъ не болѣе 3, въ противномъ случаѣ избираютъ изъ своей среды представителей, въ количествѣ, соразмѣрномъ суммѣ ихъ имущественныхъ цензовъ, во всякомъ случаѣ не менѣе 3-хъ.

в) Крестьянскія поземельныя общины (селенія) избираютъ въ собраніе изъ своей среды представителей, въ числѣ соразмѣрномъ количеству общиннаго недвижимаго имущества, при чемъ, однако, каждое отдѣльное селеніе должно имѣть, по крайней мѣрѣ, одного представителя.

г) Правительственныя учрежденія и частныя общества, владѣющія въ районѣ мелкой земской единицы обложеннымъ земскимъ сборомъ имуществомъ, участвуютъ чрезъ своихъ представителей въ собраніи, или въ избраніи его членовъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ частными владѣльцами.

д) Въ составъ собранія входитъ представитель духовнаго вѣдомства въ лицѣ одного изъ мѣстныхъ приходскихъ священниковъ. (*Звениг. з.*).

Учредить два избирательныхъ органа: одинъ изъ крестянъ, владѣющихъ на правѣ общинномъ и подворномъ, а другой отъ остальныхъ владѣльцевъ второй категоріи Первый долженъ быть организованъ примѣнительно т. XI ст. 17 полож. о сельск. сост. такъ, какъ организованъ существующій волостной сходъ, и слѣдовательно состоитъ изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенія, къ волости принадлежащаго, напр. по одному на каждыхъ 10 дворовъ, пользующихся землею. Второй органъ долженъ составлять собраніе частныхъ владѣльцевъ безъ различія сословій, владѣющихъ въ предѣлахъ мелкой земской единицы, опредѣленнымъ особымъ росписаніемъ, имущественнымъ цензомъ. Собственники, владѣющіе недвижимымъ имуществомъ въ размѣрѣ меньшемъ, чѣмъ установлено это росписаніемъ, составляютъ съѣздъ мелкихъ собственниковъ, какъ это установлено ст. 24—33 зем. пол. 1890 г., который созывается предварительно созыва избирательнаго собранія крупныхъ владѣльцевъ. Съѣздъ мелкихъ собственниковъ выбираетъ уполномоченныхъ въ числѣ и порядкѣ, установленномъ земск. полож. 24 и 25. Каждый изъ вышеозначенныхъ избирательныхъ органовъ выбираетъ установленное росписаніемъ число гласныхъ по числу десятинъ земли и по цѣнности недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ каждой изъ 2-хъ категорій владѣній (*Тавр. Г. З.*).

Относительно системы выборовъ остаться при положеніи 1864 г. и размѣръ имущественнаго ценза уменьшить до 1/10 нынѣ существующаго (*Вор. г. з., Бирюч. з.*).

Размѣръ имущественнаго ценза для права участія въ выборѣ гласныхъ мелкой земской единицы необходимо долженъ быть пониженъ противъ установленнаго земск. полож. 1890 г., соотвѣтственно съ чѣмъ пониженъ будетъ цензъ для выбора уполномоченныхъ. Проектъ опредѣленія размѣра имущественнаго ценза удобнѣе предоставить уѣзднымъ земскимъ собраніямъ сообразно цѣнности и доходности, их значенія, положенія и др. мѣстныхъ условій. (*Тавр. г. з.*).

Порядокъ выборовъ въ раіонное собраніе (въ отличіе отъ земскаго) долженъ быть организованъ такъ, что на избирательномъ собраніи раіона имѣ-

ютъ право голоса всѣ землевладѣльцы безъ различія сословій съ опредѣленнымъ цензомъ, при чемъ каждая община, какъ юридическое лицо, должна имѣть одного или нѣсколькихъ представителей въ зависимости отъ величины ценза; правомъ избирательнаго голоса пользуются живущіе въ участкѣ лица интеллигентной профессіи: врачи и служащіе въ земскихъ школахъ учителя; учительницы, если не получатъ права участвовать въ выборахъ, даютъ довѣренность. Всѣ эти лица могутъ и не имѣть собственности въ участкѣ. Эти лица избираютъ изъ избирателей (присутствующихъ и отсутствующихъ) гласныхъ мелкой земской единицы. (*Тихв. з.*).

Окружное собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избранныхъ избирательными съѣздами, составляемыми въ свою очередь изъ плательщиковъ земскаго сбора, непосредственно или по уполномочію. Имущественный цензъ, дающій право на участіе въ избирательныхъ съѣздахъ, долженъ быть не одинаковъ въ различныхъ уѣздахъ, сообразно мѣстнымъ условіямъ. Примѣрный размѣръ ценза—20 десятинъ земли, или равное имъ имущество, съ котораго платится земскій сборъ въ томъ размѣрѣ, въ какомъ уплачивается сборъ съ 20 десятинъ. Кромѣ лицъ, пользующихся непосредственнымъ правомъ участвовать на избирательномъ съѣздѣ въ выборѣ окружныхъ гласныхъ, въ немъ принимаютъ участіе уполномоченные отъ крестьянъ-владѣльцевъ надѣльной земли; крестьяне на своихъ сельскихъ сходахъ выбираютъ уполномоченныхъ по одному на каждые 30 дворовъ. Въ качествѣ уполномоченныхъ отъ крестьянъ могутъ участвовать въ избирательномъ съѣздѣ и лица, не имѣющія имущественнаго ценза, но проживающія въ данной „округѣ“ не менѣе опредѣленнаго срока, напр. 3 года, и удовлетворяющія извѣстному образовательному цензу (какъ-то: врачи, учителя, священники, управляющіе и проч.). Въ случаѣ введенія подоходнаго налога право участія въ избирательныхъ съѣздахъ должно опредѣляться размѣромъ уплачиваемаго налога, независимо отъ источника дохода (*Курск. г. з*).

На избирательныхъ волостныхъ собраніяхъ право голоса, кромѣ лицъ, владѣющихъ цензомъ для непосредственнаго участія въ уѣздныхъ избирательныхъ собраніяхъ, слѣдуетъ предоставить: 1) всѣмъ лицамъ, имѣющимъ право голоса на сельскомъ сходѣ 2) лицамъ, владѣющимъ недвижимымъ имуществомъ, хотя бы и не проживающимъ въ волости и 3) всѣмъ домовладѣльцамъ квартирохозяевамъ. (*Яросл. г. з.*, *Молоск. з.*).

Всякій плательщикъ земскаго налога является избирателемъ, разъ онъ живетъ на территоріи мелкой земской единицы не менѣе 3 лѣтъ (*Нижег. у. з.*).

Всякій плательщикъ является избирателемъ, причемъ крестьяне уравниваются въ своихъ правахъ съ частно-владѣльцами (*Вор. г. з.*; *Бирюч. з.*).

Право избирателя предоставляется всякому плательщику земскихъ налоговъ, окончившему курсъ какой бы то ни было низшей школы. Правомъ избирателя же пользуются и не мѣстные уроженцы, удовлетворяющіе требованіямъ образовательнаго ценза и прожившіе на территоріи мелкой земской единицы не менѣе 3 лѣтъ подрядъ (*Весьег.*, *Нижег. у.*, *Коротоякск. з.*).

Всѣ жители прихода, не опороченные по суду, достигшіе 25 лѣтъ, грамотные, а неграмотные должны имѣть не менѣе 50 лѣтъ, и имѣющіе какую либо собственность, облагаемую уѣзднымъ земскимъ сборомъ, имѣютъ право голоса на собраніи прихожанъ для избранія выборныхъ въ волостной съѣздъ (*Задонск з.*.).

Гласные волостнаго собранія избираются, безъ различія сословій, всѣми лицами въ волости имѣющими какое-либо хозяйство или имущество по одному отъ 40—50 домохозяевъ. Желательно, чтобы каждое селеніе, имѣющее не болѣе 40 дворовъ, имѣло право на избраніе своего гласнаго (*Весьег. з.*).

Для производства выборовъ всѣ плательщики земскихъ сборовъ при-

соединяются къ сельскому сходу ближайшаго къ нимъ селенія и составляють соединенные сельскіе избирательные сходы или съѣзды, созываемые черезъ каждые три года для избранія опредѣленнаго для каждаго такого схода числа гласныхъ въ волостное земское собраніе (*Херс.. з.*).

Желательно, чтобы на каждые 500 душъ обоего пола или 250 д. мужск. выбирался одинъ гласный, тогда численный составъ волостного земскаго собранія не будетъ за рѣдкими исключеніями превышать 40 гласныхъ. (*Херс. з.*).

„Отъ казны въ избирательное собраніе мелкой земской единицы также присылаются уполномоченные, которые подвергаются избранію на общихъ основаніяхъ" (*Вор. і. з.*, *Бирюч. з.*).

Отъ казны, удѣловъ и духовенства назначаются на съѣздъ выборныхъ уполномоченные (*Задонск. з.*, *Коротоякск. з.*).

Въ избирательныхъ сходахъ, съѣздахъ и волостныхъ земскихъ собраніяхъ не могутъ участвовать лица, находящіяся на полицейско-административной службѣ, мѣстные судебные слѣдователи и прокуроры и всѣ лица, поименованныя въ ст. 27 пол. 12-го іюля 1890 г. о земскихъ учрежденіяхъ (*Судж. з.*).

Не допускаются къ участію въ избирательномъ съѣздѣ лица, поименованныя въ ст. 27 положенія о земскихъ учрежденіяхъ (*Щигр. з.*), и лица, занимающія полицейскія и административныя должности (*Щигр.*, *Весьег.*, *Ворон. і.*, *Нижег. у. з.*).

Земскіе служащіе могутъ участвовать въ избирательномъ сходѣ и съѣздѣ, а слѣдовательно и быть гласными наравнѣ съ другими лицами на основаніи всѣхъ видовъ ценза (*Щигр. з.*).

Если бы избирательные сходы оказались слишкомъ многочисленными, то волостныя земскія собранія могутъ представлять на утвержденіе уѣздныхъ земскихъ собраній проектъ порайонныхъ выборовъ уполномоченныхъ (*Судж. з.*).

По довѣренности въ избирательномъ съѣздѣ могутъ участвовать мужья—за женъ, сыновья—за отцовъ и матерей, племянники—за дядей и тетокъ, внуки—за дѣдовъ и бабокъ, зятья—за тестьевъ и тещъ, не состоящія въ указанныхъ степеняхъ родства—за женщинъ и юридическихъ лицъ, имѣющихъ не менѣе полнаго земскаго ценза, для участія въ уѣздномъ избирательномъ земскомъ собраніи установленнаго (*Щигр. з.*).

Выдача довѣренности лишаетъ права на личное участіе въ избирательномъ съѣздѣ даннаго участка (ib.).

Каждое лицо можетъ выдать и получить только одну довѣренность. Участіе въ съѣздѣ по уполномочію избирательнаго схода или общины (по представительству) не можетъ служить препятствіемъ къ полученію довѣренности, если таковое не нарушаетъ требованія ст. 14 (ib.).

Выборными не могутъ быть женщины (*Задонск. з.*).

Женщинамъ, имѣющимъ имущественный цензъ, предоставляется право

довѣрять свои избирательныя права лицамъ, неимѣющимъ имущественнаго ценза (*Вор. г. з.*).

Право уполномочія женщинами можетъ быть предоставлено мужу, сыну или брату (*Бирюч. з.*).

Лица, не имѣющія имущественнаго ценза, но обладающія образовательнымъ, могутъ быть выбираемы въ гласные мелкой земской единицы безъ уполномочія (*Ворон. губ. з.*).

Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать, лично или черезъ довѣренныхъ, въ избирательномъ сходѣ и съѣздѣ, составляются участковой земской управой не менѣе какъ за 3 мѣсяца до срока съѣзда и вывѣшиваются на видномъ мѣстѣ въ помѣщеніи участковой и уѣздной управъ и предъявляются къ осмотру всѣхъ желающихъ (*Щигр. з.*).

Заявленія о неправильностяхъ въ спискахъ подаются въ участковую управу, которая пріемъ ихъ прекращаетъ за мѣсяцъ до съѣзда, когда первоначальные списки замѣняются исправленными (Ib.).

Жалобы на неправильныя дѣйствія участковой управы по составленію исправленныхъ списковъ приносятся губернатору (ib.).

Въ избирательномъ съѣздѣ болѣе чѣмъ 2 голосами никто располагать не можетъ (ib.).

Избирательный съѣздъ происходитъ передъ началомъ каждаго 3-лѣтія не позже 15 мая подъ предсѣдательствомъ лицъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ занимающихъ должности: предводителей дворянства и ихъ кандидатовъ, предсѣдателей управы и ихъ кандидатовъ, предсѣдателей и членовъ уѣздной и губернской управъ и почетныхъ мировыхъ судей. Уѣзднымъ же земскимъ собраніемъ устанавливается и распредѣленіе предсѣдательствованія въ съѣздахъ между избранными лицами (ib.).

Избирательный съѣздъ избираетъ изъ числа лицъ, въ немъ участвующихъ и умѣющихъ читать и писать (грамотныхъ), гласныхъ участковаго земства на трехлѣтній срокъ въ количествѣ, устанавливаемомъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.

Примѣчаніе. Росписаніе числа гласныхъ по участкамъ на каждое трехлѣтіе составляется уѣзднымъ земскимъ собраніемъ съ такимъ расчетомъ, чтобы на каждую 1000 жителей участка было не менѣе 1 гласнаго и не менѣе 20 гласныхъ на участокъ (ib.).

Избирательное собраніе выбираетъ изъ своей среды гласныхъ волостного земскаго собранія, на три года, въ числѣ 1/10 части членовъ избирательнаго собранія. (*Спб. губ. з.*).

Избирательный съѣздъ выбираетъ гласныхъ въ волостное и земское собраніе на три года (*Яросл. г. з.*, *Мологск. з.*, *Весьег. з. с.*), по расчету 2-хъ на каждыхъ 1000 жителей участка (*Судж. з.*, *Курск. г. у.*).

Гласные должны избираться на три года, число гласныхъ должно быть не свыше опредѣленнаго процента общаго числа всѣхъ избирателей. Размѣръ этого процента долженъ быть установленъ для каждой мелкой земской единицы отдѣльно. Между числомъ гласныхъ отъ частныхъ владѣльцевъ, отъ общественниковъ и упомянутыми лицами должно существоватъ извѣстное, опредѣленное отношеніе (*Коротоякск. з.*).

Количественный составъ волостныхъ собраній устанавливается губернскимъ земскимъ собраніемъ по расчету: по одному гласному отъ каждыхъ 30—50 хозяйствъ. (*Яросл. г. з.*, *Мологск. у. з.*).

Волостной земскій съѣздъ состоитъ изъ выборныхъ отъ каждаго прихода волости. Число выборныхъ отъ каждаго прихода опредѣляется количествомъ десятинъ земли или стоимостью другого какого-либо имущества, облагаемыхъ уѣзднымъ земскимъ сборомъ. Притомъ приходъ избираетъ по одному на каждыя 500 д. земли или равноцѣнныхъ имуществъ, числящихся въ предѣлахъ прихода (*Задонск. з.*).

Быть избраннымъ въ выборные на собраніи прихожанъ можетъ имѣть право каждый участникъ собранія, а также и тѣ изъ живущихъ въ приходѣ лицъ, которыя, не имѣя недвижимой собственности, прожили въ приходѣ не менѣе трехъ лѣтъ и обладаютъ образовательнымъ цензомъ не ниже средней школы. Собранія прихожанъ происходятъ при участіи мѣстнаго священника и подъ предсѣдательствомъ лица, избраннаго для сего прихожанами изъ ихъ среды (*Задонск. з.*).

Избирательное собраніе можетъ выбирать гласныхъ, не считаясь съ принадлежностью ихъ къ тому или другому сословію, только бы лица эти составляли мѣстныхъ жителей, удовлетворяющихъ требованіямъ зем. пол. 1890 г. ст. 16, 17, 26 и 27. (*Тавр. г. з.*).

Представители административной власти не могутъ быть выбираемы (*Ворон. з.*).

Женщины могутъ быть также избираемы въ число гласныхъ (*Судж. з.*).

Послѣ открытія съѣзда предсѣдательствующій приглашаетъ всѣхъ, желающихъ подвергнуться баллотировкѣ, записаться въ особый списокъ и всѣ изъявившіе на то свое согласіе ставятся на закрытую баллотиротку шарами. (*Щигр. з.*).

Гласными признаются тѣ изъ баллотировавшихся, которые получили большее, сравнительно съ другими, число голосовъ, хо-

тя бы полученное ими число голосовъ и не составляло абсолютнаго большинства (ib.).

Избирательный съѣздъ считается состоявшимся при наличности двойного противъ подлежащихъ избранію гласныхъ числа выборщиковъ. Въ случаѣ съѣздъ не состоится, назначается черезъ 30 дней вторичный съѣздъ, который считается состоявшимся при всякомъ числѣ прибывшихъ (ib.).

Участковое земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избранныхъ избирательнымъ съѣздомъ и изъ проживающихъ въ предѣлахъ участка уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ гласныхъ (ib.).

Первое въ трехлѣтіи участковое земское собраніе открывается предсѣдателемъ собраній предыдущаго трехлѣтія или его кандидатомъ и избираетъ изъ своей среды на 3 года (на 2 г.—*Коротоякск.*) предсѣдателя участковыхъ собраній и кандидата къ нему. Дальнѣйшія занятія ведутся подъ предсѣдат. вновь выбраннаго предсѣдателя, а въ его отсутствіе—кандидата. (ib).

Предсѣдатель окружнаго собранія (а равно и избирательнаго съѣзда) избирается изъ среды гласныхъ окружнаго уѣзднаго земскаго собранія (*Курск. г. з.*).

Предсѣдателемъ собранія каждый разъ земская единица выбираетъ кого нибудь изъ своей среды (*Вор. губ. з.*, *Бирюч. з.*, *Херс. у. з.*), не изъ числа лицъ, принадлежащихъ къ ея исполнительному органу (*Нижег. у. з*, *Звениг. з.*).

Волостное земское собраніе выбираетъ изъ своей среды предсѣдателя на три года (*Судж. з*).

Съѣзды волостныхъ выборныхъ происходятъ подъ предсѣдательствомъ почетнаго мироваго судьи, избираемаго для сего уѣзднымъ земскимъ собраніемъ (*Задонск. з.*).

Предсѣдательство въ общемъ собраніи гласныхъ мелкой земской единицѣ поручается предсѣдателямъ уѣздныхъ земскихъ управъ. (*Тавр. г. з.*).

Участковое земское собраніе считается состоявшимся при наличности не менѣе $^{1}/_{2}$ гласныхъ.

Примѣчаніе. Относительно неприбытія гласныхъ въ собраніе примѣняются статьи 59, 60 и 95 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. (*Шигр. з.*).

Всѣ постановленія собранія принимаются простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ, голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ (ib.).

Закрытой баллотировкой разрѣшаются:

а) обязательно — назначеніе денежныхъ выдачъ, имѣющихъ личный характеръ, избраніе въ должности: предсѣдателя собраній и кандидата къ нему, предсѣдателя и членовъ участковой управы и гласныхъ уѣзднаго земства, членовъ ревизіонной комиссіи и попечителей училищъ;

б) по заявленію не менѣе $^1/_3$ гласныхъ всѣ вопросы (ib.).

Участковое земское собраніе 1) избираетъ:

а) предсѣдателя участковыхъ земскихъ собраній и кандидата къ нему,

б) предсѣдателя и членовъ участковой земской управы,

в) 2 гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія и кандидатовъ къ нимъ,

Примѣчаніе. Изъ избираемыхъ участковымъ собраніемъ гласныхъ, а равно изъ гласныхъ уѣзднаго земства, участвующихъ въ собраніи, послѣднимъ намѣчается одинъ въ члены ревизіонной комиссіи уѣзднаго земства.

г) завѣдующихъ военно-конскими участками, пожарныхъ и санитарныхъ попечителей сельскихъ училищъ.

Примѣчаніе. Попечители училищъ представляются на утвержденіе черезъ уѣздное земское собраніе.

2) разсматриваетъ и утверждаетъ:

д) смѣту расходовъ и доходовъ участковаго земства и раскладку участковаго земскаго сбора и смѣту натуральныхъ повинностей.

Примѣчаніе. Смѣта и раскладка поступаютъ на разсмотрѣніе уѣзднаго земскаго собранія.

г) инструкціи и правила, касающіяся веденія дѣла исполнительными органами участковаго земства,

ж) всякаго рода вопросы, касающіеся предметовъ вѣдомства участковаго земства, по предложенію губернатора, губернской и уѣздной земскихъ управъ, участковой управы, комиссій и отдѣльныхъ гласныхъ;

3) устанавливаетъ согласно ст. 5 обязательныя для жителей участка постановленія;

4) возбуждаетъ ходатайства, касающіяся нуждъ населенія участка.

Примѣчаніе. Ходатайства представляются черезъ уѣздное земское собраніе.

5) контролируетъ дѣйствія участковой управы и комиссій участковаго земства.

Волостное земское собраніе избираетъ двухъ гласныхъ въ уѣздное земское собраніе и, кромѣ того, предсѣдатель волостной земской управы является по должности гласнымъ уѣзднаго земскаго собранія.

Мелкія земскія единицы должны имѣть выборныхъ представителей въ уѣздномъ земскомъ собраніи, на ряду съ ними для избранія другой части гласныхъ должны быть сохранены общеуѣздныя избирательныя собранія. (*Звенигор. з.*).

Пока существующее земское положеніе не измѣнено: 1) женщины не имѣютъ права быть избранными волостными земскими собраніями въ уѣздныя гласныя; 2) отъ волостного земскаго собранія избирается лишь по одному гласному въ уѣздное земское собраніе въ добавленіе къ состоящимъ гласными по нынѣ дѣйствующему земскому положенію; 3) всякій уѣздный гласный, живущій въ предѣлахъ волости, считается гласнымъ и волостнаго земскаго собранія. (*Судж. з.*).

„Установить іерархическую систему выборовъ гласныхъ, т. е. чтобы мелкія земскія единицы изъ своего состава избирали уѣздныхъ гласныхъ, (*Тавр. г. з., Тихв. з., Херсонск. у. з., Весьег. з.*) и уѣздныя собранія—губернскихъ". (*Вор. г. з., Бирюч. з., Нижег. у. з.*).

Гласные уѣзднаго земства избираются на 3 года окружнымъ собраніемъ по 3 гласныхъ отъ каждаго округа (*Курск. губ. з.*).

Смѣты и раскладки разсматриваются волостнымъ земскимъ съѣздомъ и утверждаются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. (*Задонск. у. з.*).

Для предварительной разработки вопросовъ участковое собраніе можетъ избирать всякаго рода комиссіи, приглашая или уполномачивая приглашать въ нихъ и лицъ, не состоящихъ гласными, но по своимъ знаніямъ или опытности могущихъ быть полезными. (*Щигр. з.*).

Обязательно избирается ревизіонная комиссія для повѣрки дѣйствій и отчетности управы и другихъ исполнительныхъ органовъ участковаго земства. Доклады ревизіонной комиссіи участковаго земства вмѣстѣ съ отчетами участковой управы представляются на разсмотрѣніе уѣздной ревизіонной комиссіи, которой предоставляется право производить самостоятельную повѣрку дѣятельности участковой управы и о замѣченныхъ упущеніяхъ и неправильностяхъ доводить до свѣдѣнія уѣзднаго и участковаго земскихъ собраній (ib.).

Окружнымъ собраніемъ избирается своя ревизіонная комиссія, докладывающая окружному собранію результаты своей ревизіи не менѣе 1 раза въ годъ (*Курск. г. з.*).

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства земства, участковымъ собраніемъ могутъ быть избираемы въ помощь управѣ особыя лица или исполнительныя комиссіи (*Щигр. з.*).

Допускается избраніе всякихъ постоянныхъ и временныхъ комиссій, въ качествѣ совѣщательныхъ органовъ собранія и управы (*Курск. г. з.*).

Для исполненія постановленій волостной земской управы и завѣдыванія отдѣльными отраслями волостного земскаго хозяйства (какъ-то: дорогами, школами, пожарными обозами, страховыми и земскими сборами и т. п.) приглашаются этой управой отдѣльныя лица за опредѣленную плату. (*Задонск. з.*).

Участковыя земскія собранія бываютъ: очередныя, созываемыя два раза въ годъ: въ февралѣ и іюнѣ, и экстренныя, созываемыя по мѣрѣ надобности по увѣдомленіи о созывѣ губернатора.

> *Примѣчаніе.* На экстренныхъ собраніяхъ могутъ быть разсматриваемы лишь вопросы, помѣщенные въ повѣсткахъ, приглашающихъ на нихъ (*Щигр. з.*).

Волостное земское собраніе собирается не менѣе двухъ разъ въ годъ, по созыву волостного головы или требованію $^1/_{10}$ части гласныхъ волостного земскаго собранія, для рѣшенія дѣлъ распорядительнаго характера. (*Спб. губ. з.*).

Собранія мелкой земской единицы должны созываться предсѣдателемъ собранія по предложенію предсѣдателя исполнительнаго органа. (*Судж. з., Весьег. з.*).

Очередныя собранія мелкихъ земскихъ единицъ должны собираться разъ въ годъ и предшествовать уѣзднымъ земскимъ собраніямъ (*Тавр. губ. з.*).

Волостныя земскія собранія бываютъ не менѣе 3-хъ разъ въ годъ (не болѣе 4-хъ разъ—*Яросл. г. з., Весьег. з., Молоск. з.*), при чемъ одно изъ нихъ, вырабатывающее смѣту на будущій годъ, собирается за три недѣли до очередного уѣзднаго земскаго собранія (*Судж. з.*).

> *Примѣчаніе.* Количество и сроки созывовъ волостного земскаго собранія опредѣляются имъ самимъ или, по уполномочію его, волостной земской управой безъ испрашиванія каждый разъ на то разрѣшенія (ib).

Количество собранія мелкой земской единицы должно быть не меньше 2-хъ разъ въ годъ. (*Ком. Вор. губ. з.; Бирюч. з.*).

Собранія мелкой земской единицы должны происходить нѣсколько разъ въ годъ (*Ниж. у. з.*).

Съѣзды выборныхъ бываютъ одинъ разъ въ годъ. (*Задонск. з.*).

Число собраній должно быть не менѣе 2 въ годъ. (*Коротоякск. з.*).

Окружныя собранія собираются нѣсколько разъ въ годъ, разсматриваютъ вопросы по докладамъ своей управы, по заявленіямъ своихъ гласныхъ, а также по докладамъ уѣздной земской управы и по предложеніямъ губернской администраціи. (*Курск. г. з.*).

Время созыва земскихъ собраній опредѣляется самими собраніями (*Яросл. г. з., Молоск. з.*).

Засѣданія мелкой земской единицы происходятъ публично (*Судж., Весьег. з.*).

Занятія мелкой земской единицы должны быть гласны, безъ участія въ нихъ лицъ мѣстной администраціи (*Яросл. г. з.*).

Всѣ постановленія и смѣты участковаго земскаго собранія въ копіяхъ сообщаются губернатору и уѣздной земской управѣ. По отношенію къ постановленіямъ, не требующимъ утвержденія, дѣйствуетъ порядокъ, указанный въ ст. 86 и 87 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ (*Щигр. з.*).

Представлять всѣ постановленія волостныхъ земскихъ собраній уѣзднымъ земскимъ управамъ для доклада соотвѣтствующимъ земскимъ собраніямъ. (*Яросл. г. з., Мологск. з.*).

Всѣ постановленія собраній мелкихъ земскихъ единицъ въ копіяхъ представляются на разсмотрѣніе губернатора и не остановленныя имъ въ теченіе двухъ недѣль со дня полученія копій приводятся въ исполненіе. (*Тавр. г. з.*).

Пріостановленныя исполненіемъ постановленія участковаго земскаго собранія передаются губернаторомъ на разсмотрѣніе уѣзднаго земскаго собранія и въ случаѣ согласія послѣдняго съ протестомъ губернатора считаются отмѣненными. Въ случаѣ же уѣздное земское собраніе съ протестомъ губернатора не согласится опротестованное постановленіе участковаго собранія разсматривается, какъ постановленіе уѣзднаго земскаго собранія, и къ нему примѣняются соотвѣтствующія статьи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ (*Щигр. з.*).

Остановленныя въ исполненіи постановленія передаются губернаторомъ на окончательное рѣшеніе губернскаго по земск. и гор. дѣламъ присутствія. (*Тавр. г. з.*).

Участковая земская управа состоитъ изъ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ, избираемыхъ участковымъ земскимъ собраніемъ. Одинъ изъ членовъ управы, по избранію собранія, заступаетъ мѣсто предсѣдателя во время отсутствія послѣдняго.

Число членовъ управы и размѣръ вознагражденія ихъ и предсѣдателя устанавливается участковымъ земскимъ собраніемъ закрытой баллотировкой.

Предсѣдатель участковой управы утверждается въ своей должности губернаторомъ. (*Щигр. з.*).

Волостное земское собраніе выбираетъ въ качествѣ исполнительнаго органа волостную земскую управу, состоящую изъ предсѣдателя и двухъ или трехъ членовъ. (*Судж. з., Херс. у. з.*).

Исполнительный органъ мелкой земской единицы долженъ быть коллегіальнымъ. (*Вор. губ. з., Тавр. г. з., Бирюч. з., Коротоякск. з., Тихв. з. Нижег. з.*).

Съѣздъ выборныхъ избираетъ изъ среды своей, а также и другихъ лицъ, живущихъ въ предѣлахъ волости, членовъ и предсѣдателя волостной земской управы въ числѣ отъ 3 до 5, считая въ томъ числѣ и предсѣдателя, который участвуетъ въ уѣздномъ собраніи на правахъ гласнаго.

Волостная земская управа избирается на три года, служитъ безплатно, и собирается не менѣе шести разъ въ годъ въ опредѣленные сроки.

Волостная земская управа имѣетъ наблюденіе за всѣмъ общественнымъ

хозяйствомъ волости, составляетъ смѣты волостнымъ земскимъ доходамъ и расходамъ и раскладку волостныхъ земскихъ сборовъ. (*Задонск. з.*).

Исполнительныя функціи волости ввѣряются на три года волостному головѣ и кандидату къ нему, а также, если собраніе признаетъ нужнымъ, волостному совѣту и другимъ лицамъ, для завѣдыванія разными отраслями хозяйства. (*Спб. губ. з.*).

Исполнительный органъ волостнаго земства можетъ быть единоличный (старшина) или коллегіальный, въ зависимости отъ финансоваго состоянія мѣстныхъ условій.

Въ первомъ случаѣ желательно, чтобъ въ помощь волостному старшинѣ избирались комиссія для безвозмезнаго исполненія нѣкоторыхъ порученій волостнаго собранія. (*Яросл. г. з.*, *Мологск. з.*).

Исполнительный органъ мелкой земской единицы долженъ быть единоличнымъ, но можетъ имѣть помощниковъ, избираемыхъ, какъ и онъ самъ, мѣстнымъ собраніемъ. (*Звенигор. з.*).

Составъ участковой управы обновляется по частямъ: въ первый годъ трехлѣтія избирается предсѣдатель управы, во второй—членъ управы, заступающій мѣсто предсѣдателя, и въ послѣдній—остальные члены управы.

Неизбранные въ гласные считаются оставившими службу ранѣе срока и на ихъ мѣсто избираются новыя лица.

Примѣчаніе. Лица, избранныя вмѣсто оставившихъ службу ранѣе срока, выбываютъ тогда, когда должны бы были выбыть лица, коихъ они замѣнили. (*Щигр. з.*).

Для большей преемственности и планомѣрности дѣятельности волостныхъ земскихъ управъ желательно ввести частичные выборы управы, т. е. при составѣ изъ 3-хъ лицъ, чтобы ежегодне выходило по очереди одно лицо, а при составѣ изъ 4-хъ лицъ, чтобы одинъ разъ въ трехлѣтіе выходило два лица. (*Судж. з.*).

Участковая управа приводитъ въ исполненіе всѣ постановленія участковаго собранія и завѣдуетъ всѣмъ участковымъ земскимъ хозяйствомъ (*Щигр. з.*).

Постановленія управы принимаются большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. (ib).

Всѣ служащіе по найму приглашаются предсѣдателемъ управы, а увольняются по постановленію управы. (ib.).

Предсѣдатель участковой управы по должности является гласнымъ уѣзднаго земскаго собранія. (ib.)

Предсѣдатель окружной земской управы и предсѣдатель окружнаго собранія по должности входятъ въ составъ уѣзднаго собранія. (*Курск. губ. з.*).

Предсѣдатель управы или заступающій его мѣсто приглашаются въ податное присутствіе при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся участка (ib.).

Дѣлопроизводство и отчетность управы могутъ быть во всякое время ревизуемы какъ участковой, такъ и уѣздной ревизіонной комиссіей, или отдѣльными ихъ членами, для того комиссіей уполномоченными (ib).

Предсѣдатель уѣздной земской управы имѣетъ право ревизовать дѣлопроизводство участковыхъ управъ и дѣлать свои замѣчанія и указанія; въ случаѣ несогласія участковой управы съ этими замѣчаніями и указаніями, она представляетъ участковому земскому собранію мотивированный докладъ о причинахъ несогласія (ib.).

Участковой управѣ предоставляется въ случаяхъ неисполненія обязательныхъ постановленій, по предвареніи о томъ лицъ, долженствующихъ оныя исполнять, съ утвержденія уѣздной земской управы принимать за счетъ запасной суммы мѣры къ немедленному и точному исполненію требованій обязательныхъ постановленій, обращая затѣмъ расходы по взысканію съ лицъ виновныхъ въ неисполненіи или несвоевременномъ исполненіи постановленій порядкомъ, установленнымъ для взысканія земскихъ сборовъ (ib.).

На участковую управу возлагается доставленіе всякаго рода свѣдѣній по требованію уѣздной управы (ib.).

Всѣ сношенія съ губернскими правительственными учрежденіями и высшими, а также и съ губернскимъ земствомъ волостная земская управа имѣетъ черезъ уѣздное земское собраніе и таковую же управу. (*Задонск. з.*).

Жалобы на распоряженія окружной управы могутъ быть приносимы въ уѣздную земскую управу, которая передаетъ свои заключенія по жалобѣ въ окружное земское собраніе. Въ случаѣ, если уѣздная управа не согласится съ рѣшеніемъ послѣдняго, она передаетъ дѣло уѣздному земскому собранію, опредѣленіе котораго окончательно по тѣмъ дѣламъ, которыя не нуждаются въ санкціи губернскаго земскаго собранія, по нынѣшнему земскому положенію; кромѣ того, ревизіонная комиссія уѣзднаго земства во всякое время можетъ обревизовать любое дѣло или предпріятіе окружнаго земства и свои заключенія представляетъ окружному собранію. (*Курск. г. з.*).

На дѣйствія волостного головы могутъ быть приносимы жалобы волостному собранію, а на нѣкоторыя рѣшенія волостного собранія—уѣздному земскому собранію. (*Спб. губ. з.*).

Проэктъ смѣты по формѣ, утвержденной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, составляется участковой земской управой и представляется на разсмотрѣніе участковаго земскаго собранія (*Щигр. з*).

Новые, не предусмотрѣнные проектомъ смѣты, расходы могутъ быть вносимы въ смѣту не иначе, какъ по предложенію управы, или комиссіи, но не отдѣльныхъ гласныхъ (ib.).

Раскладка участковаго земскаго сбора производится только на землю, сообразно оцѣнкѣ, принятой для взиманія уѣзднаго

земскаго сбора. Сборъ съ помѣщеній, занятыхъ торгово-промышленными заведеніями, согласно примѣчанію къ ст. 2, поступаетъ въ кассу уѣзднаго земства и симъ послѣднимъ распредѣляется между участковыми земствами (ib.).

Въ смѣту доходовъ сборъ съ торгово-промышленныхъ заведеній вносится въ суммѣ дѣйствительнаго поступленія за предыдущій годъ (ib.).

Смѣта и раскладка послѣ ея принятія участковымъ земскимъ собраніемъ поступаетъ на утвержденіе уѣзднаго земскаго собранія.

Въ случаѣ несогласія уѣзднаго земскаго собранія со смѣтой, принятой участковымъ собраніемъ, таковая съ замѣчаніями уѣзднаго собранія поступаетъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ib.).

Если губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе согласится съ участковымъ собраніемъ, то смѣта обращается къ исполненію. Если же присутствіе вполнѣ, или отчасти, согласится съ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ—смѣта съ соотвѣтственными измѣненіями передается на разсмотрѣніе экстреннаго участковаго собранія, которое согласуетъ измѣненныя статьи смѣты съ остальными и исправленную такимъ образомъ смѣту представляетъ на окончательное утвержденіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ib.).

Слѣдующія постановленія участковаго земскаго собранія требуютъ ранѣе приведенія въ исполненіе утвержденія:

а) Министра Внутреннихъ Дѣлъ:

1) о замѣнѣ натуральныхъ повинностей денежными и обратно,

2) объ установленіи натуральныхъ и денежныхъ повинностей по истребленію вредныхъ животныхъ,

3) объ открытіи новыхъ ярмарокъ

и 4) о долгосрочныхъ займахъ;

б) губернатора:

1) объ измѣненіи направленія проселочныхъ дорогъ

и 2) объ измѣненіи сроковъ ярмарокъ;

в) уѣзднаго земскаго собранія:

1) объ открытіи новыхъ школъ и переносѣ старыхъ

2) о займахъ, кромѣ займовъ изъ запаснаго капитала участковаго земства. обезпеченныхъ поступленіемъ недоимокъ,

и 3) объ учрежденіи предпріятій, расчитанныхъ на дѣйствіе въ теченіи срока, превышающаго срокъ полномочій даннаго состава участковаго земскаго собранія (ib.).

Въ случаяхъ, непредусмотрѣнныхъ настоящимъ положеніемъ, надлежитъ руководствоваться соотвѣтствующими статьями Положенія о земскихъ учрежденіяхъ (ib.).

Кругъ вѣдомства мелкой земской единицы.

1) Суджанское земство.

I. По народному образованію.

1. Наблюденіе, по соглашенію съ уѣзднымъ земствомъ, за школьнымъ хозяйствомъ, за постройкой, ремонтомъ, расширеніемъ и санитарнымъ состояніемъ школъ, и привлеченіемъ частныхъ средствъ къ школьному дѣлу.

2. Внѣшкольное образованіе:

а) завѣдываніе народными библіотеками и читальнями и привлеченіе къ нимъ средствъ;

б) народныя чтенія;

в) праздники древонасажденія;

г) народные спектакли.

3. Завѣдываніе ученическими и учительскими библіотеками и привлеченіе къ нимъ средствъ.

4. Ночлежные пріюты при школахъ.

5. Теплый приварокъ для учениковъ.

6. Содѣйствіе устройству школьныхъ музеевъ.

7. Содѣйствіе устройству школьныхъ садовъ, пасѣкъ, введеніе переплетнаго мастерства, рукодѣлія и т. п.

8. Школьныя празднества и экскурсіи.

9. Снабженіе бѣдныхъ учениковъ теплою одеждою и учебниками.

10. Содѣйствіе устройству повторительныхъ вечернихъ и воскресныхъ классовъ.

11. Содѣйствіе поступленію учениковъ, окончившихъ начальную школу, въ высшіе типы школъ.

12. Подводы для учителей для поѣздокъ въ уѣздный городъ.

13. Выборы попечителей школъ и представленіе ихъ на утвержденіе чрезъ уѣздное земское собраніе.

14. Объединеніе учителей и попечителей школъ даннаго района.

15. Исполненіе порученій уѣзднаго земскаго собранія и сооб-

щеніе послѣднему, а также уѣздной земской управѣ, пожеланій мѣстнаго населенія.

16. Посылка представителей въ уѣздный училищный совѣтъ и въ земскія школьныя комиссіи, гдѣ таковыя существуютъ.

Примѣчаніе. Въ случаѣ устройства школьныхъ попечительствъ многія изъ вышеупомянутыхъ функцій могутъ быть имъ переданы земствомъ, а за волостнымъ земствомъ остается главнымъ образомъ объединяющая и поощрительная роль, а также посредническая между попечительствами и уѣзднымъ земствомъ.

II. По народному здравію.

1. Постройка, ремонтъ и наблюденіе за хозяйствомъ участковыхъ пріемныхъ покоевъ и больницъ, по соглашенію съ уѣзднымъ земствомъ.

2. Содѣйствіе земскимъ начинаніямъ по общественной санитаріи, напр. наблюденіе за питьевыми и проточными водами, стоки съ фабрикъ и заводовъ, жилищныя условія рабочихъ и т. п.

3. Содѣйствіе земству въ борьбѣ съ эпидеміями.

4. Устройство пріютовъ-яслей.

5. Содѣйствіе проникновенію въ среду населенія медицинскихъ и гигіеническихъ знаній, путемъ продажи брошюръ, организацій чтеній и т. п.

6. Устройство общественныхъ бань.

7. Призрѣніе хрониковъ и семейные патронаты.

8. См. 1 отд. § 15.

9. Посылка представителей въ уѣздный земскій санитарный или врачебный совѣтъ.

Примѣчаніе. Въ случаѣ надобности учреждаются при волостномъ земствѣ санитарные совѣты, а также нѣсколько участковыхъ санитарныхъ попечительствъ или должности единоличныхъ санитарныхъ попечителей. Въ такомъ случаѣ за будущимъ волостнымъ земствомъ остается главнымъ образомъ объединяющая и поощряющая роль, а также посредническая между участковыми попечителями и уѣзднымъ земствомъ.

III. Экономическія мѣропріятія.

1. Отдѣленія складовъ сельско-хозяйственныхъ орудій, сѣмянъ и удобрительныхъ туковъ.

2. Устройство или содѣйствіе возникновенію мастерскихъ для ремонта орудій и образцовыхъ кузенъ.

3. Устройство опытныхъ и показательныхъ полей, участковъ, садовъ, пасѣкъ, метеорологическихъ станцій и т. п.

4. Завѣдываніе по соглашенію съ уѣзднымъ земствомъ мѣстными мѣропріятіями агрономическаго характера, какъ-то: демонстрація орудій, испытаніе сѣмянъ и т. д.

5. Устройство случныхъ пунктовъ и другіе виды содѣйствія массовому улучшенію скотоводства, а также содѣйствіе участковой ветеринаріи и страхованію скота. Устройство ярмарочныхъ выставокъ.

6. Организація института полевыхъ сторожей.

7. Производство меліоративныхъ работъ, напримѣръ, укрѣпленіе и облѣсеніе сыпучихъ песковъ, овраговъ, улучшеніе луговъ, обводненіе и т. п., или же наблюденіе за правильностью израсходованія меліоративныхъ ссудъ, полученныхъ за ручательствомъ земства.

8. Выдача ссудъ на покупку лошадей обезлошадившимъ хозяевамъ, кормовыхъ сѣмянъ на обсѣмененіе, и завѣдываніе другими видами профилактической помощи, насколько это будетъ взято на себя земствомъ въ случаѣ недорода.

9. Содѣйствіе возникновенію новыхъ и содѣйствіе существующимъ организаціямъ мелкаго кредита, сельско-хозяйственнымъ обществамъ малаго района и разнаго вида коопераціямъ.

10. Содѣйствіе кустарнымъ промысламъ, производительнымъ артелямъ и потребительнымъ обществамъ, по соглашенію съ уѣзднымъ земствомъ.

11. Сообщеніе въ уѣздную земскую управу о градобитіяхъ, о состояніи посѣвовъ и о вредителяхъ полевому хозяйству, а также борьба съ послѣдними.

12. Содѣйствіе регулированію спроса и предложенія на трудъ, какъ для мѣстныхъ работъ, такъ и для отхожихъ промысловъ.

13. Содѣйствіе куплѣ-продажѣ мѣстныхъ продуктовъ, при помощи объявленій, устройство ссыпокъ, элеваторовъ, сообщеніе цѣнъ поставки въ казну и т. д.

14. Содѣйствіе проникновенію въ среду населенія знаній агрономическаго и экономическаго характера, путемъ распространенія книгъ, публичныхъ чтеній, устройствомъ передвижныхъ агрономическихъ лекцій, мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ музеевъ и т. п.

15. Содѣйствіе населенію въ борьбѣ съ малоземельемъ и чрезполосицей (приглашеніе землемѣра, разселеніе, покупка земель чрезъ крестьянскій банкъ, регулированіе переселенческаго дѣла).

16. Посылка представителей въ уѣздный земскій экономическій совѣтъ.

17. См. I отд. § 15.

Примѣчаніе I. Въ случаѣ надобности, при волостномъ земствѣ устраивается экономическій совѣтъ, а также можетъ быть учреждаема должность единоличныхъ сельско-хозяйственныхъ участковыхъ старостъ, по примѣру существующихъ въ Вятской губерніи.

Примѣчаніе II. Для всѣхъ организацій, указанныхъ въ §§ 9 и 10-мъ, будущее волостное земство играетъ объединяющую и поощрительную роль, и посредническую между ними и уѣзднымъ земствомъ.

IV. По дорожному дѣлу.

1. Исправленіе полотна транспортныхъ и проселочныхъ плановыхъ дорогъ.

2. Постройка и ремонтъ земскихъ дорожныхъ сооруженій, по соглашенію съ уѣзднымъ земствомъ.

3) Ходатайство объ измѣненіи направленія и ширины существующихъ дорогъ, о ремонтѣ старыхъ и возведеніи новыхъ сооруженій.

4) Охрана существующихъ сооруженій.

5) См. I отд. § 15.

V. По страховому дѣлу.

1) Содѣйствіе въ развитіи добровольнаго страхованія недвижимости, а также движимости и хлѣба.

2) Наблюденіе за исполненіемъ плановъ распланированія селеній.

3) Содѣйствіе разселенію.

4) Устройство колодцевъ и водовмѣстилищъ.

5) Надзоръ за храненіемъ и дѣйствіемъ пожарнаго обоза.

6) Содѣйствіе возникновенію пожарныхъ обществъ и выбору пожарныхъ попечителей.

7) Распространеніе огнеупорныхъ построекъ, содѣйствіе разселенію и другія противопожарныя мѣропріятія.

8) См. I отд. § 15.

Примѣчаніе. Волостное земство вѣдаетъ всѣми функціями теперешняго волостного правленія по обязательному страхованію, пока таковое существуетъ.

VI. По общественному призрѣнію.

1) Содѣйствіе возникновенію новыхъ и поддержанію существующихъ пріютовъ для сиротъ, богадѣленъ для престарѣлыхъ, и учрежденій, указанныхъ въ II отд. § 7.

2) Борьба съ профессіональнымъ нищенствомъ, путемъ устройства раціональной помощи на домахъ или въ работныхъ и ночлежныхъ домахъ и дешевыхъ столовыхъ, а также подысканіемъ работы (см. III отд. § 12).

3) Устройство пекаренъ, столовыхъ, выдачи продовольственныхъ пайковъ организація общественныхъ работъ и другихъ мѣропріятій въ случаѣ голодовокъ, когда продовольственное дѣло будетъ возвращено земству.

4) См. I отд. § 15.

5) Въ случаѣ надобности учреждаются участковыя благотворительныя попечительства или попечители. Для нихъ, а также и для существующихъ въ данномъ районѣ частныхъ благотворительныхъ обществъ и учрежденій волостное земство служитъ объединяющую и поощрительную роль, и посредническую между нимъ и уѣзднымъ земствомъ.

6) Завѣдываніе, по соглашенію съ земскимъ собраніемъ, мелкими опеками, когда сословная организація этого учрежденія будетъ уничтожена.

VII. Общее административное дѣло.

1) Слѣдить за измѣненіемъ стоимости земель и промышленныхъ заведеній и переходомъ ихъ въ другія руки. Слѣдить за закрытіемъ существующихъ и открытіемъ новыхъ промышленныхъ заведеній.

2) Разборъ земскихъ и страховыхъ недоимокъ и мотивированіе ходатайствъ передъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ объ ихъ сложеніи или отсрочкѣ.

3) Разборъ, по порученію уѣздной земской управы, недоразумѣній съ земскими плательщиками по окладнымъ листамъ.

4) Наблюденіе за исправностью земской почты, лошадиной гоньбы, а также земскихъ телефоновъ, гдѣ таковые имѣются.

5) Ходатайство объ открытіи и закрытіи ярмарокъ.

6) Исполненіе всевозможныхъ порученій уѣзднаго земскаго собранія и собираніе для него свѣдѣній, а также доведеніе до него съ своимъ заключеніемъ ходатайствъ и жалобъ мѣстныхъ жителей.

7) Составленіе и представленіе въ уѣздное собраніе проектовъ обязательныхъ постановленій для жителей участка.

8) Утвержденіе смѣты волостного земства, выработанной волостной земской управой.

9) Утвержденіе инструкцій и распредѣленіе занятій для волостной земской управы.

2) Щигровское земство.

1. Вѣдѣнію участковаго земства принадлежатъ на территоріи участка нижеслѣдующіе предметы:

а) содержаніе и исправленіе проселочныхъ дорогъ;

б) попеченіе о содержаніи и ремонтѣ школьныхъ зданій и забота о развитіи средствъ школьнаго и внѣшкольнаго образованія, какъ общаго, такъ и техническаго;

в) попеченіе о благоустройствѣ больницъ и амбулаторій;

г) попеченіе всѣми зависящими средствами о преуспѣяніи сельскаго хозяйства, торговли и промысловъ населенія участка;

д) попеченіе о санитарномъ благоустройствѣ и ближайшее завѣдываніе мѣропріятіями по борьбѣ съ эпидеміями и эпизотіями, а равно по борьбѣ съ врагами сельскаго хозяйства;

е) призрѣніе лицъ къ труду неспособныхъ или временно лишенныхъ возможности содержать себя;

ж) завѣдываніе пожарными обозами и борьба съ пожарами, а равно: наблюденіе за исполненіемъ противопожарныхъ обязательныхъ постановленій и принятіе мѣръ къ ихъ точному исполненію, наблюденіе за точнымъ исполненіемъ строительнаго устава и принятіе мѣръ къ исправленію допущенныхъ отъ него уклоненій, разрѣшеніе производства всякаго рода построекъ и попеченіе объ исправномъ содержаніи водохранилищъ и подъѣздовъ къ нимъ и вообще о всѣхъ мѣрахъ, къ предотвращенію пожаровъ или сокращенію пожарныхъ бѣдствій клонящихся;

з) завѣдываніе на мѣстахъ общественными работами и учрежденіями трудовой помощи, и

и) завѣдываніе на мѣстахъ всѣми тѣми предметами вѣдѣнія уѣзднаго и губернскаго земствъ, которые по соглашенію означенныхъ земствъ съ участковымъ будутъ поручены послѣднему. Раздѣленіе уѣзда на участки; какъ первоначальное, такъ и дальнѣйшія въ немъ измѣненія производятся уѣздными земскими собраніями съ такимъ расчетомъ, чтобы число жителей участка было не менѣе 20 и не болѣе 30 тысячъ душъ обоего пола.

3) Нижегородское уѣздное земство.

1) Завѣдываніе имуществами, капиталами, денежными сборами и натуральными повинностями единицы; 2) завѣдываніе мѣстными путями сообщенія; 3) попеченіе о продовольствіи, общественномъ призрѣніи, общественномъ здравіи, народномъ образованіи и о прекращеніи падежей скота; 4) содѣйствіе развитію мѣстной торговли и промышленности, какъ напр. къ открытію рынковъ, ярмарокъ, базаровъ, пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ, телеграфныхъ станцій, почтовыхъ конторъ и разныхъ кредитныхъ и страховыхъ учрежденій; 5) участіе въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ, въ завѣдываніи воинскою, постойною и конскою повинностями, а равно и въ исполненіи всѣхъ повинностей, которыя будутъ возложены на обязанность обывателей закономъ или постановленіями земскихъ собраній, вошедшими въ законную силу; 6) назначеніе, раскладка и расходованіе сборовъ для удовлетворенія потребностей мелкой единицы, а также и другихъ сборовъ, раскладка коихъ будетъ возложена на новую земскую единицу; 7) производство выборовъ въ различныя должности по управленію мелкой единицы и въ гласные уѣзднаго земскаго собранія; 8) представленіе губернатору и земскимъ учрежденіямъ, по ихъ требованіямъ, свѣдѣній и заключеній; 9) ходатайство предъ правительствомъ о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ.

4) Звенигородское земство.

Всѣ тѣ предметы земской дѣятельности, которые указаны въ ст. 2 положенія о земскихъ учрежденіяхъ (дорожное дѣло, почта, общественное призрѣніе, охрана народнаго здравія, ветеринарная часть, мѣры по предупрежденію и тушенію пожаровъ, попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія, воспособленіе земледѣлію, промышленности и торговлѣ), должны войти и въ законный кругъ вѣдомства мелкой земской единицы, за исключеніемъ лишь взаимнаго страхованія.

5) Таврическое губернское земство.

Кругъ вѣдомства проектируемой мелкой земской единицы долженъ опредѣляться примѣнительно къ земск. полож. 1890 г. ст. 62 п.п. 1 до 10, п. 14 и 15.

6) Воронежское губернское и Бирюченское земства.

Кругъ дѣятельности мелкой земской единицы долженъ быть тотъ же, какой теперь установленъ для уѣзднаго и губернскаго земства, съ предоставленіемъ права мелкой земской единицѣ непосредственно ходатайствовать о своихъ нуждахъ передъ Правительствомъ, о чемъ она должна каждый разъ доводить до свѣдѣнія уѣзднаго земскаго собранія. Мелкой земской единицѣ должно быть предоставлено право самостоятельно выбирать для своего округа судей, несмѣняемыхъ на срокъ выборовъ безъ суда, которые вѣдали бы всѣ функціи, распредѣляемыя нынѣ между земскимъ начальникомъ и волостнымъ судомъ.

7) Весьегонское земство.

Сверхъ предметовъ, перечисленныхъ въ ст. 2 пол. о з. учр. 1890 г., отмѣчается:

Регистрація волостного населенія и составленіе призывныхъ списковъ.

Имущественная, сельскохозяйственная и друг. статистика.

Примѣчаніе. Повинность по содержанію сельской полиціи снимается съ сельскаго населенія и переходитъ на содержаніе казны.

8) Ярославское губернское земство.

Сверхъ предметовъ, перечисленныхъ въ ст. 2 полож. о земск. учр. 1890 г., отмѣчается:

Повинности по содержанію сельской полиціи слѣдуетъ возложить на всѣхъ жителей волости.

Всѣ проселочныя дороги содержатся на счетъ волостныхъ земскихъ учрежденій; тѣ дороги, которыя соединяютъ сосѣднія волости и устройство коихъ не по силамъ одному или совокупности волостныхъ земствъ, содержатся на счетъ уѣздныхъ средствъ. Наблюденіе за состояніемъ такихъ дорогъ возлагается на волостныя земства.

На волостныя земства возлагается обязанность по устройству почтовыхъ учрежденій, обслуживающихъ интересы всей волости.

На волостныя земства могутъ быть возложены обязанности по регистраціи волостного населенія и по составленію волостныхъ списковъ.

9) Херсонское уѣздное земство.

Сверхъ предметовъ, перечисленныхъ въ ст. 2 полож. о земск. учр., отмѣчается:

Завѣдываніе площадями и другими мѣстами, отведенными внутри селенія для общественнаго пользованія, а также кладбищами и площадями, отведенными для ярмарокъ.

Раздача мѣстъ, предназначенныхъ для торговыхъ и промышленныхъ заведеній внутри селеній и мѣстъ для торга на ярмарочныхъ площадяхъ и взиманіе сборовъ, волостными земскими собраніями за нихъ установленными.

Принятіе, соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ и существующимъ узаконеніямъ, мѣръ, клонящихся къ урегулированію отношеній между нанимателями и рабочими, какъ-то учрежденіе при волостныхъ управахъ бюро для найма рабочихъ, регистрированіе случаевъ ненормальныхъ отношеній между нанимателями и рабочими и т. д.

Принятіе, соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ и существующимъ узаконеніямъ, мѣръ, клонящихся къ искорененію пьянства и къ огражденію населенія отъ язвы конокрадства.

10) Тихвинское земство.

Кругъ предметовъ вѣдѣнія опредѣляетъ уѣздное земское собраніе на манеръ раздѣленія повинностей, устанавливаемыхъ губернскимъ земствомъ, причемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ, нарушающихъ справедливость, возможно отступленіе и воспособленіе отъ уѣзднаго земскаго собранія (напримѣръ, при бѣдности населенія въ раіонѣ часть расходовъ приметъ уѣздное земское собраніе для пополненія ихъ смѣты).

11) С.-Петербургское губернское земство.

Вѣдѣнію волостного земства предоставляются всѣ тѣ хозяйственныя дѣла, которыя нынѣ составляютъ компетенцію волостного схода.

ПРИЛОЖЕНІЕ.

Указъ 1-го департамента Прав. Сената 26 августа 1903 г., № 7139 о предѣлахъ компетенціи земства въ обсужденіи вопроса о мелкой земской единицѣ.

Рязанское губернское земское собраніе очередной сессіи 1897 г. поручило управѣ обсудить совмѣстно съ лицами, завѣдующими школьнымъ дѣломъ въ уѣздахъ, вопросъ о томъ, какимъ способомъ губернское земство могло бы наиболѣе цѣлесообразно принять участіе въ развитіи дѣла народнаго образованія и земскихъ на сей предметъ расходахъ. Созванное для этой цѣли управой въ іюнѣ 1898 г. совѣщаніе нашло, что существеннымъ тормазомъ для развитія грамотности и школьнаго обученія является недостатокъ почина мѣстнаго населенія и средствъ и что недостатокъ этотъ легче всего устранить устройствомъ мелкихъ органовъ земскаго самоуправленія, которое увеличило бы общенія людей между собою и содѣйствовало оживленію мѣстной жизни. Обсудивъ затѣмъ формы участія губернскаго земства въ развитіи средствъ и способовъ къ распространенію грамотности и первоначальнаго образованія среди сельскаго населенія, совѣщаніе признало желательнымъ участіе губернскаго земства и въ открытіи и содержаніи средне-учебныхъ заведеній и возбужденіе ходатайства передъ правительствомъ о выработкѣ новаго типа средне-учебнаго заведенія, отвѣчающаго вполнѣ нуждамъ населенія уѣздовъ. Такое заведеніе, по мнѣнію совѣщанія, должно удовлетворять потребностямъ всѣхъ слоевъ населенія и соотвѣтствовать низшимъ классамъ существующихъ учебныхъ заведеній, дабы оно давало возможность продолжать образованіе безразлично: въ гимназіяхъ, реальныхъ училищахъ, корпусахъ, семинаріяхъ и проч., ибо только при этихъ условіяхъ открываемыя заведенія будутъ въ состояніи удешевить среднее образованіе и сдѣлать его доступнымъ для всѣхъ тѣхъ, кто въ немъ нуждается.

По сообщеніи протоколовъ указаннаго совѣщанія уѣзднымъ земствамъ и по полученіи отъ нихъ отзывовъ и ходатайствъ,

управа предложила губернскому земскому собранію сессіи 1898 г., въ виду затруднительности правильно вести школьное дѣло при отсутствіи мелкой единицы земскаго самоуправленія, которая бы давала возможность привлечь къ этому дѣлу ближайшія мѣстныя силы и средства, поручить управѣ, совмѣстно съ особою комиссіею, выработать проектъ устройства такой единицы для возбужденія передъ правительствомъ ходатайства объ ея образованіи и, въ случаѣ удовлетворительнаго рѣшенія этого вопроса, выбрать эту комиссію; возбудить передъ правительствомъ ходатайство о выработкѣ такого типа законченнаго заведенія, которое давало бы возможность ученикамъ, въ немъ обучавшимся, продолжать ученіе въ различныхъ правительственныхъ учебныхъ заведеніяхъ, какъ-то: гимназіяхъ, семинаріяхъ, реальныхъ и техническихъ училищахъ и проч. и поручить управѣ совмѣстно съ особой комиссіей подробнѣе опредѣлить условія, какимъ должно удовлетворять такое заведеніе, для представленія проекта ходатайства будущему очередному собранію.

Признавъ возбужденные вопросы весьма важными, губернское собраніе въ засѣданіяхъ 14 и 15 декабря 1898 г. постановило дать управѣ просимое ею порученіе, но съ тѣмъ, чтобы по выработкѣ проектовъ устройства мелкой единицы земскаго самоуправленія и типа, подходящаго къ потребностямъ населенія средняго учебнаго заведенія, предварительно представленія ходатайствъ правительству, передать ихъ на заключеніе уѣздныхъ земскихъ собраній и затѣмъ доложить губернскому собранію.

Находя, что такія законодательныя дѣйствія, какъ выработка и обсужденіе проектовъ закона о мелкой земской единицѣ и о новомъ типѣ учебныхъ заведеній, не входятъ въ кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій, губернаторъ пріостановилъ исполненіе этого постановленія собранія, сообщивъ губернской управѣ, что если губернское присутствіе признаетъ эти работы необходимыми для возбужденія соотвѣтствующихъ ходатайствъ передъ высшимъ правительствомъ, то на приведеніе въ исполненіе помянутыхъ постановленій собранія губернской управѣ слѣдуетъ испросить надлежащее разрѣшеніе; въ случаѣ же если управа затруднится сдѣлать это въ виду отсутствія указаній по сему предмету въ означенномъ постановленіи собранія, то губернаторъ просилъ внести этотъ вопросъ на обсужденіе губернскаго собранія въ январѣ 1899 г.

Губернское собраніе съ своей стороны нашло, что въ испрошеніи такого разрѣшенія нѣтъ надобности, такъ какъ цѣль порученной управѣ работы состоитъ въ томъ, чтобы представить высшему правительству вполнѣ обоснованное ходатайство объ устройствѣ мелкой земской единицы и о желательности учрежденія но-

ваго типа учебнаго заведенія, отвѣчающаго нуждамъ населенія; необходимость же представить предположенное ходатайство вполнѣ разработаннымъ, а не въ общей формѣ, вызывается требованіемъ министерства внутреннихъ дѣлъ (циркуляръ мин. вн. дѣлъ 22 мая 1895 г. № 21). Что же касается права собранія возбуждать ходатайства по вопросамъ, какіе, по его мнѣнію, вызываются мѣстными пользами и нуждами, то право это установлено закономъ (пол. о зем. учр. ст. 63 п. 14) и разъяснено Правительствующимъ Сенатомъ въ указѣ 14 марта 1872 г. № 12461.

Исполненіе этого постановленія было также остановлено губернаторомъ и оба указанныя постановленія переданы на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, которое признало, что постановленіями этими земское собраніе уполномочило управу на такого рода дѣйствія, которыя вовсе не входятъ въ кругъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій, а именно: собраніе поручило управѣ выработать законопроектъ новыхъ въ Имперіи учрежденій, какъ то: мелкой единицы земскаго самоуправленія и новаго типа средне-учебнаго заведенія; между тѣмъ, по существующимъ законамъ (ст. 49, 50 и 51 осн. гос. зак. т. I, ч. 1, изд. 1892 г.) иниціатива въ формальномъ возбужденіи подобныхъ законодательныхъ вопросовъ принадлежитъ только высшимъ правительственнымъ властямъ и если бы для земства представилась необходимость коснуться этихъ вопросовъ, то, во всякомъ случаѣ, на обсужденіе или разработку ихъ оно должно испросить надлежащее разрѣшеніе путемъ ходатайства въ установленномъ порядкѣ. Затѣмъ присутствіе нашло, что по постановленіямъ губернскаго собранія отъ 14 и 15 декабря 1893 г. выработанные губернскою управою проекты о мелкой земской единицѣ и о новомъ типѣ средне-учебнаго заведенія должны быть переданы на обсужденіе уѣздныхъ собраній даже безъ предварительнаго ихъ доклада губернскому земскому собранію, между тѣмъ очень возможно, что эти, имѣющіе быть выработанными управою проекты настолько будутъ разниться со взглядами губернскаго собранія, что, заслушавъ ихъ, оно само признало бы ихъ вовсе несоотвѣтствующими пользѣ и нуждамъ населенія. Съ другой стороны, уѣздныя земскія собранія, на заключенія которыхъ проекты передадутся, будутъ въ ущербъ своимъ прямымъ обязанностямъ и занятіямъ тратить время совершенно непроизводительно на обсужденіе весьма сложнаго вопроса о коренномъ преобразованіи всего строя земской жизни въ Имперіи. Кромѣ того оставленіе въ силѣ постановленій губернскаго земскаго собранія поставило бы въ довольно затруднительное положеніе предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ собраній, которые не будутъ считать себя въ правѣ не допускать такихъ преній, которыя, имѣя отношеніе къ данному вопросу, вмѣстѣ съ

тѣмъ будутъ касаться не только преобразованія земскихъ учрежденій, но и вообще государственнаго строя Имперіи, причемъ пренія эти въ присутствіи гласныхъ, не принадлежащихъ къ интеллигентному классу, и публики, допускаемой въ засѣданія собраній, могутъ вызвать въ населеніи неумѣстные и нежелательные толки. По изложеннымъ основаніямъ присутствіе постановленія Рязанскаго губернскаго земскаго собранія по настоящему дѣлу, отъ 14 и 15 декабря 1898 г. и 19 января 1899 г., отмѣнило.

Въ принесенной Правительствующему Сенату на опредѣленіе присутствія жалобѣ Рязанская губернская земская управа, по уполномочію губернскаго земскаго собранія, объясняетъ, что вопросы о необходимости мелкаго органа земскаго самоуправленія, а равно и о потребности населенія въ особомъ типѣ средне-учебнаго заведенія возникли не изъ теоретическихъ какихъ либо соображеній, а подсказаны мѣстною нуждою. Находя, что удовлетвореніе этихъ потребностей поставитъ населеніе въ возможность выйти изъ тяжелаго экономическаго положенія и создастъ ему способы и на будущее время удовлетворять свои нужды болѣе производительнымъ образомъ, губернская управа предложила собранію возбудить передъ правительствомъ соотвѣтствующія ходатайства, но не подготовленная къ точной формулировкѣ этихъ ходатайствъ и въ то же время сознавая свою отвѣтственность предъ населеніемъ въ томъ отношеніи, что формулировка эта должна соотвѣтствовать тому, чего желаетъ населеніе, просила собраніе выбрать въ помощь ей особую комиссію. Собраніе, соглашаясь на это, пошло еще дальше: желая, чтобы обнаружившіяся потребности въ мѣстномъ органѣ и въ особаго типа учебномъ заведеніи были формулированы губернскою управою возможно ближе къ желаніямъ населенія, оно поручило управѣ выработанныя ею ходатайства передать предварительно на разсмотрѣніе уѣздныхъ собраній и затѣмъ вновь подвергнуть обсужденію въ губернскомъ собраніи. А такъ какъ губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено закономъ (п. 14 ст. 63 пол. о зем. учр.) возбуждать передъ правительствомъ ходатайства о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ, то въ изложенныхъ дѣйствіяхъ Рязанскаго губернскаго земскаго собранія не заключается, по мнѣнію управы, ничего незаконнаго. Указывая далѣе, что, согласно неоднократнымъ разъясненіямъ Правительствующаго Сената (указъ 14 марта 1872 г. № 12461, опред. 25 ноября 1896 г. 11 февраля и 3 марта 1898 г. № 1898 и др.), разсмотрѣніе существа каждаго ходатайства земства и опредѣленіе, на сколько предметъ этого ходатайства относится къ кругу дѣлъ, земству ввѣренныхъ, и соотвѣтствуетъ ли выраженное земствомъ желаніе общимъ государственнымъ пользамъ, относится къ обязанности не губернскаго начальства, а тѣхъ высшихъ правительственныхъ лицъ и

учрежденій, къ коимъ обращено самое ходатайство, управа полагаетъ, что въ данномъ случаѣ не было законнаго основанія ни къ пріостановленію, ни къ отмѣнѣ вышеприведенныхъ постановленій губернскаго земскаго собранія, коими поручалось управѣ, вмѣстѣ съ особо выбранною комиссіею, тщательно разработать, во исполненіе требованій министерства внутреннихъ дѣлъ въ циркулярѣ отъ 22 мая 1895 г. № 21, заявляемыя губернскимъ земствомъ ходатайства. По изложеннымъ основаніямъ Рязанская губернская земская управа проситъ Правительствующій Сенатъ объ отмѣнѣ опредѣленія губернскаго присутствія.

Разсмотрѣвъ настоящее дѣло, Правительствующій Сенатъ находитъ, что вопросъ о тѣхъ признакахъ, которыми разграничиваются ходатайства земскихъ собраній о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ отъ тѣхъ, которыми возбуждаются вопросы общегосударственнаго значенія, не подлежащіе вѣдѣнію земскихъ учрежденій, неоднократно восходилъ на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената, причемъ наиболѣе опредѣлительное по сему предмету указаніе содержится въ нижеслѣдующемъ положеніи, высказанномъ въ опредѣленіи перваго общаго собранія отъ 15 марта 1896 г.— 29 февраля 1896 г. № 44: „не подлежитъ никакому сомнѣнію, что вѣдѣнію земскихъ учрежденій могутъ подлежать лишь дѣла, дѣйствительно и непосредственно касающіяся мѣстныхъ нуждъ и пользъ и имѣющія прямое отношеніе къ мѣстнымъ интересамъ“. Тотъ же смыслъ имѣютъ и указанія, преподанныя въ опредѣленіи общаго собранія 29 января 1899 г.—15 декабря 1900 г. Кромѣ того этимъ послѣднимъ опредѣленіемъ разъяснено, что въ силу основнаго положенія, выраженнаго въ ст. I пол. зем. учр., губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ только дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ и притомъ не всѣ дѣла этого рода, а лишь тѣ изъ нихъ, которыя указаны въ ст. 2 того же положенія, или же предоставлены ихъ вѣдѣнію на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ. Очертивъ, такимъ образомъ, кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій и установивъ предѣлы ихъ власти при разрѣшеніи подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ, названное положеніе приняло вмѣстѣ съ тѣмъ во вниманіе, что для успѣшнаго выполненія разнообразныхъ и сложныхъ задачъ по завѣдыванію мѣстными пользами и нуждами возникаетъ нерѣдко необходимость въ принятіи такихъ мѣръ, которыя выходятъ за предѣлы власти земскихъ учрежденій и могутъ быть осуществлены не иначе, какъ по распоряженію высшаго правительства. Вслѣдствіе этого ст. ст. 62 и 63 пол. зем. учр. предоставляютъ земскимъ собраніямъ входить въ обсужденіе такихъ мѣропріятій, имѣющихъ ближайшее отношеніе къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ ввѣренныхъ попеченію земскихъ учрежденій, и свои ходатайства по этому предмету пред-

ставлять на усмотрѣніе высшаго правительства. Примѣняя изложенныя соображенія къ обстоятельствамъ настоящаго дѣла и принимая во вниманіе: 1) что вопросъ о введеніи мелкой земской единицы возникъ въ Рязанскомъ земствѣ на почвѣ изысканія средствъ къ поднятію мѣстнаго народнаго образованія; 2) что вопросъ о порядкѣ завѣдыванія земскими дѣлами въ предѣлахъ установленныхъ закономъ земскихъ единицъ (губерніи или уѣзда) не выходитъ изъ предѣловъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій; 3) что введеніе мелкой земской единицы сводится къ вопросу о реорганизаціи мѣстнаго земскаго управленія; 4) что при аналогичныхъ съ вопросомъ о мелкой земской единицѣ обстоятельствахъ возникъ въ Рязанскомъ земствѣ и вопросъ о новомъ типѣ средне-учебнаго заведенія, какъ возбужденный лишь вслѣдствіе соображенія о томъ, что среднеучебныя заведенія существующаго типа не удовлетворяютъ требованіямъ мѣстнаго населенія; 5) что забота о мѣстномъ народномъ образованіи не выходитъ изъ предѣловъ вѣдомства мѣстныхъ земскихъ установленій и 6) что какъ введеніе мелкой земской единицы, такъ и новаго типа среднеучебнаго заведенія относится къ числу тѣхъ упомянутыхъвъ вышеприведенномъ опредѣленіи общаго собранія 29 января 1899 г.—15 декабря 1900 г. мѣръ, которыя могутъ быть осуществлены не иначе, какъ по распоряженію высшаго правительства, Правительствующій Сенатъ находитъ, что оба приведенные вопроса могли быть предметомъ обсужденія губернскаго земскаго собранія, въ видахъ возбужденія по онымъ соотвѣтствующихъ ходатайствъ. На основаніи изложеннаго и принимая во вниманіе: 1) что въ настоящемъ дѣлѣ идетъ рѣчь не о постановленіи земскаго собранія, коимъ опредѣлено возбудить передъ правительствомъ то или другое ходатайство, а лишь о порученіи земскимъ исполнительнымъ органамъ подвергнуть разработкѣ проектъ возбужденнаго ходатайства и 2) что, если впослѣдствіи состоится постановленіе губернскаго земства о возбужденіи передъ правительствомъ предположеннаго ходатайства и губернаторъ признаетъ таковое въ окончательной его редакціи выходящимъ изъ предѣловъ власти, земскимъ учрежденіямъ предоставленной, то онъ, губернаторъ, не лишенъ будетъ права опротестовать оное въ установленномъ порядкѣ, Правительствующій Сенатъ опредѣляетъ: обжалованное постановленіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія отмѣнить.

ПОПРАВКА.

На 23 страницѣ 13 строка сверху напечатано: *наиболѣе* вмѣсто *наименѣе*.

